

# **O Regresso dos Combatentes Terroristas Estrangeiros Europeus e a União Europeia**

Liana Lynn Davis Vieira

Relatório de Estágio

Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais

Área de especialidade em Relações Internacionais

Maio, 2020

Relatório de Estágio apresentado para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais na área de especialidade de Relações Internacionais, realizado sob a orientação científica da Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues e da Dra. Filipa Cornélio da Silva.

*Aos meus pais e ao meu irmão pelo apoio incondicional nesta e em todas as fases da  
minha vida*

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais pelo apoio e pela confiança depositada em mim, na minha vontade e no meu percurso académico, possibilitando todos os meus sucessos de forma muito natural e sem dúvida os melhores anos da minha vida.

Ao meu irmão e sobrinhos, Skyla e River, por todo o carinho nos meus dias menos bons e com menos paciência.

À minha madrinha Gerda Fahrion por todo o apoio e motivação ao longo do meu percurso académico.

À Professora Doutora Teresa Ferreira Rodrigues pela disponibilidade prestada no vai e vem das perguntas e por todos os conselhos e orientações muito apreciadas.

A todo o departamento das Organizações Políticas Internacionais do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em especial à minha orientadora de estágio, Dra. Filipa Cornélio da Silva por toda a aprendizagem, confiança, paciência e disponibilidade para clarificar todas as minhas dúvidas.

Aos meus colegas estagiários, Duarte Saldanha, Mariana Monteiro, Bárbara Cunha e Alexandre Louvrier pelo apoio, ajuda, incentivo e boa energia no decorrer de todo o estágio.

A todos os meus professores e colegas do mundo académico que sempre me desafiaram a ser melhor. Sem o seu apoio constante e companheirismo o meu aproveitamento não teria sido possível.

Por fim, a todas as amigas que direta ou indiretamente me acompanharam, encorajaram e apoiaram a percorrer este caminho.

A todos, muito obrigada!

# **Relatório de Estágio na Direção de Serviços das Organizações Políticas Internacionais**

**Liana Lynn Davis Vieira**

## **RESUMO**

A problemática do terrorismo, temática do topo das agendas políticas internacionais, tem surgido como uma partícula essencial nas Relações Internacionais originando várias questões para o seu estudo. O desafio colocado pelo regresso dos **Combatentes Terroristas Estrangeiros** insere-se, deste modo, nesta área uma vez que afeta as relações estatais, produzindo efeitos dramáticos nas suas políticas internas e por ser uma problemática global que só pode ser combatida à luz da cooperação internacional. Este tema é pertinente por ser um fenómeno relativamente recente que confronta a segurança interna dos Estados com os Direitos Humanos e, como tal, desafia a União Europeia na sua gestão. Neste sentido, importa perceber como este fenómeno é encarado e o que tem sido desenvolvido face a esta ameaça.

O presente relatório de estágio é composto assim, numa primeira fase, por uma descrição detalhada da estrutura, atividades desenvolvidas e competências adquiridas na Direção de Serviços das Organizações Políticas Internacionais – Direção Geral de Política Externa nomeadamente na Divisão das Organizações Políticas Regionais e das Questões Transnacionais do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Sendo posteriormente complementado por uma investigação teórica a respeito da problemática do regresso dos Combatentes Terroristas Estrangeiros à União Europeia, temática que esteve na ordem do dia e foi fortemente acompanhada durante a realização do estágio.

**PALAVRAS-CHAVE:** Combatentes Terroristas Estrangeiros; Estado Islâmico do Iraque e da Síria; Segurança; Terrorismo; União Europeia

**Relatório de Estágio na Direção de Serviços das Organizações Políticas  
Internacionais**

**Liana Lynn Davis Vieira**

**ABSTRACT**

The issue of terrorism, a highly relevant subject of the international political agendas, has become an essential matter in International Relations raising several questions worth studying. The challenge of returning **Foreign Terrorist Fighters** is embedded in this field because it affects the relations between States, creating severe effects for their internal policies and is a global problem that can only be solved in the light of international cooperation. This subject is relevant because it is a relatively recent phenomenon that not only confronts the internal security of States with Human Rights but also challenges the way the European Union handles this issue. For this reason it is important to understand how this phenomenon is being faced and what has been developed so far in order to counter this threat.

This report initially provides a detailed description of the structure, activities developed and competences acquired throughout the internship at the Department of Political International Organisations – Directorate-General for Foreign Policy, particularly in the Division of Regional Political Organisations and Transnational Issues of the Ministry of the Foreign Affairs. Moreover, it is complemented by a theoretical research on the issue of returning Foreign Terrorist Fighters to the European Union, a subject that was on the agenda and highly followed during the internship.

**KEYWORDS:** Foreign Terrorist Fighters; Islamic State of Iraq and Syria; Security; Terrorism; European Union

## **Lista de Abreviaturas**

11/9 – 11 de setembro de 2001 (Atentado Terrorista nos Estados Unidos da América)

APE – Direção de Serviços para os Assuntos Políticos Europeus

CDH – Conselho de Direitos Humanos

CNDH – Comissão Nacional de Direitos Humanos

COHOM – *Working Party on Human Rights*

CONUN – *United Nations Working Party*

COSCE – *Working Party on OSCE and the Council of Europe*

COTER – *Working Party of Terrorism*

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

CTE – Combatentes Terroristas Estrangeiros

CTED – *Counter-Terrorism Committee Executive Directorate*

DAJ – Departamento de Assuntos Jurídicos

DGAE – Direção Geral de Assuntos Europeus

DGPE – Direção Geral de Política Externa

DH – Direitos Humanos

DR – *Diário da República*

DAS – Direção de Serviços das Américas

DSD – Direção de Serviços para os Assuntos de Segurança e Defesa

EM – Estados-Membros

EUA – Estados Unidos da América

FCSH – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

FDS – Forças Democráticas da Síria

GAFI – Grupo de Ação Financeira

HONLEA – Diretores de Agências Nacionais de Combate às Drogas

ICSR – Centro Internacional para o Estudo da Radicalização

ISI – Estado Islâmico do Iraque

ISIS – Estado Islâmico do Iraque e da Síria

JAI – Direção de Serviços de Justiça e Assuntos Internos

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

MOM – Direção de Serviços do Médio Oriente e Magrebe

ONGs – Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

PNR – Dados dos Registos de Identificação dos Passageiros  
RAN – Rede de Sensibilização para a Radicalização  
RCSNU – Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas  
REDE CIPE – Rede de contactos da Comissão Interministerial de Política Externa  
SAO – Direção de Serviços da Ásia e Oceânia  
SAS – Direção de Serviços da África Subsariana  
SCPK – Sistema de Certificação do Processo de Kimberley  
SEM – Direção de Serviços das Organizações Económicas Internacionais  
SICAD – Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências  
SPM – Direção de Serviços das Organizações Políticas Internacionais  
TSH – Tráfico de Seres Humanos  
UE – União Europeia  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura  
UNODC – Gabinete das Nações Unidas para as Drogas e o Crime  
UPR – Revisão Periódica Universal



## Índice

Introdução.....	10
Capítulo I – Estágio Curricular.....	11
A. Enquadramento Institucional.....	12
a. O Ministério dos Negócios Estrangeiros .....	12
b. A Direção Geral de Política Externa.....	15
c. Direção de Serviços das Organizações Políticas Internacionais.....	17
B. Atividades Desenvolvidas e Competências Adquiridas .....	26
Sistema CIFRA .....	26
Sistema <i>SmartDOCS</i> .....	27
Redes CIPE .....	28
Avisos a publicar em <i>Diário da República</i> .....	29
Trabalhos de Enquadramento.....	30
Arquivo.....	31
Outras .....	31
C. Reflexão.....	31
Capítulo II – Os Combatentes Terroristas Estrangeiros: do conflito sírio ao colapso do Califado .....	33
A. O Conflito Sírio e o Estado Islâmico da Síria e do Iraque .....	33
B. Os Combatentes Terroristas Estrangeiros.....	35
a. Emergência .....	36
b. Crescimento .....	37
Capítulo III - A União Europeia e as abordagens de segurança face ao regresso dos Combatentes Terroristas Estrangeiros .....	44
Considerações Finais .....	53
Referências Bibliográficas.....	54
ANEXOS.....	63
ANEXO A – Organograma do Ministério dos Negócios Estrangeiros .....	63
ANEXO B – Organograma da Direção Geral de Política Externa.....	64
ANEXO C – Principais Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ....	65
ANEXO D – Trabalhos de Enquadramento .....	67
ANEXO E – Atividades Desenvolvidas Diariamente Durante o Estágio .....	69
ANEXO F – As Potências de Apoio e Oposição ao Regime Sírio .....	76

## Introdução

*“Na época actual, uma introdução ao estudo das relações internacionais é uma introdução à arte e à ciência da sobrevivência da humanidade. Se a civilização for dizimada nos próximos trinta anos, não será pela fome ou peste, mas pela política externa e relações internacionais. Podemos lidar com a fome e a pestilência, mas ainda não conseguimos lidar com o poder das nossas próprias armas e com o comportamento dos nossos Estados-Nações<sup>1</sup>.”*

A globalização é um fenómeno multidimensional que afeta diversos domínios e exprime fluxos de natureza variada. Um impacto significativo tem sido a dificuldade das Nações em regular dinâmicas sociais e económicas que tendem a escapar ao controlo das fronteiras nacionais como o fenómeno do terrorismo. Deste modo, torna-se relevante analisar a dimensão e complexidade do regresso dos Combatentes Terroristas Estrangeiros (CTE), uma ameaça que marca a atualidade mundial em termos de segurança e que os Estados-Membros (EM) e a União Europeia (UE) terão de enfrentar cada vez mais com assertividade.

Assim o presente relatório de estágio tem como objetivo inicial, no capítulo I, descrever detalhadamente a estrutura, atividades desenvolvidas e competências adquiridas durante a realização do estágio curricular na Direção de Serviços das Organizações Políticas Internacionais – Direção Geral de Política Externa (SPM-DGPE), designadamente, na Divisão das Organizações Políticas Regionais e das Questões Transnacionais do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) sob a orientação da Dra. Filipa Cornélio da Silva. É estimulante entender como os desafios e os fatores de mudança da ordem internacional afetam a política externa portuguesa e como esta se tem adaptado. Como tal, a opção de realizar um estágio curricular em detrimento de outras componentes não letivas surge perante a oportunidade de adquirir novos conhecimentos numa vertente prática ao nível profissional e também pessoal.

De seguida, será efetuada uma investigação teórica sobre a temática do regresso dos CTE no contexto da UE, a opção de escolha para desenvolver um tema não foi difícil, porém, a escolha da prioridade foi a tarefa mais complicada. Num mundo caracterizado pela imprevisibilidade e volatilidade, a emergência de novos desafios são uma constante na qual se contempla a necessidade de alcançar respostas cada vez mais eficazes. A questão do regresso dos CTE é um tema de pertinência atual que se alia ao propósito do Mestrado na área da especialidade em Relações Internacionais e que teve

---

<sup>1</sup> Mendes, P. E. (2007). A Raiz e o Fruto na Análise da Política Externa: Uma Perspetiva Eclética. *Revista das Relações Internacionais* n.º 16, p. 129. Tradução livre de Deutsch, K. – *The Analysis of International Relations*, 3.ª edição. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1988, p. IX.

em grande foco durante a realização do estágio devido à posição adotada por Donald Trump, a 17 de dezembro de 2018, ao anunciar a retirada das tropas americanas da Síria e por isso imperativo o regresso dos CTE para os seus países de origem.

A Síria desde o início da sua guerra civil tornou-se num bastião para os CTE, levando milhares de homens, mulheres e crianças a deslocarem-se para se juntar ao Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS)<sup>2</sup>. Neste sentido, o capítulo II centra-se na análise do contexto histórico do conflito sírio até ao colapso do Califado e visa compreender os fatores que motivam a emergência e o crescimento dos CTE, assim como a perspetiva atual do fenómeno. O capítulo III conclui com implicações políticas derivadas da problemática visando entender como a UE e os seus EM agem perante o desafio uma vez que, a causa desta relação nem sempre é homogénea existindo um claro paradoxo estabelecido entre a segurança dos Estados e os Direitos Humanos (DH).

## **Capítulo I – Estágio Curricular**

O estágio curricular realizado na Direção de Serviços das Organizações Políticas Internacionais – Direção Geral de Política Externa do MNE decorreu entre o dia 3 de dezembro de 2018 até ao dia 28 de junho de 2019, sob a orientação profissional da Dra. Filipa Cornélio da Silva e sob a orientação académica da Professora Doutora Teresa Rodrigues. Este abrangeu um total de 800 horas conforme descrito no Protocolo de Estágio assinado entre a Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH) da Universidade NOVA de Lisboa e o MNE. Proporcionou ainda uma oportunidade de participar, entre os dias 2 a 5 de julho, na 13.<sup>a</sup> Reunião de Diretores de Agências Nacionais de Combate às Drogas (HONLEA Europa) realizada em Lisboa nas instalações da Polícia Judiciária, organizada pelo Gabinete das Nações Unidas para as Drogas e o Crime (UNODC), em conjunto com o MNE, o Ministério da Justiça, a Polícia Judiciária e o Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD), do Ministério da Saúde.

Consistindo na componente não letiva do 2.º ano do Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, na área de especialidade de Relações Internacionais, a escolha do local onde realizar o estágio não foi tarefa difícil. Após a realização de um estágio na Direção Geral de Assuntos Europeus (DGAE) do MNE, não restavam dúvidas de qual o caminho seguinte a percorrer. Ciente e grata das aprendizagens na

---

<sup>2</sup> O ISIS também é designado por Estado Islâmico, Estado Islâmico do Iraque e do Levante e Daexe. No entanto, neste relatório será referido como Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS).

DGAE que permitiram a consolidação e o aprofundamento de conhecimentos adquiridos na licenciatura, importava agora ter mais ambição. Isto é, integrando o Mestrado de Relações Internacionais, não importa apenas analisar os conteúdos europeus ou as políticas desenvolvidas para uma maior europeização e promoção europeia como também os desafios que estão na ordem do dia, as problemáticas que são comuns à comunidade internacional, a diplomacia, a resolução pacífica de conflitos, perceber como Portugal e a UE se posicionam face às tendências globais, compreender o que acontece fora da Europa e com que implicações para a UE e aprender a ver perspectivas de dentro para fora e de fora para dentro.

A SPM que se divide em três grandes pelouros: Assuntos Relativos às Nações Unidas, Direitos Humanos e Organizações Políticas Regionais e das Questões Transnacionais, concede a oportunidade de compreender e analisar os maiores desafios que integram a ordem do dia. Por esse motivo a integração na Divisão das Organizações Políticas Regionais e das Questões Transnacionais foi bastante dinâmica.

## **A. Enquadramento Institucional**

### **a. O Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)**

*“A política externa pode dizer-se que é a actividade desenvolvida pelo Estado em relação a outros Estados e entidades com relevância internacional, com vista a realizar objectivos que lhe são próprios<sup>3</sup>.”*

Em termos históricos, é após a Restauração que é criada a primeira Secretaria de Estado pelo Rei D. João IV com o propósito de tratar dos assuntos de Estado, levando mais tarde à criação da Secretaria das Mercês e Expediente, da Secretaria da Assinatura e da Secretaria de Estado que já nesta altura se destinava a coordenar negociações, a enviar agentes diplomáticos para o exterior e a comunicar com estadistas estrangeiros sobre a paz e a guerra. No reinado de D. João V, teve lugar em 1736 uma reorganização da Administração Pública originando a Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino, a da Marinha e dos Domínios Ultramarinos e a dos Negócios Estrangeiros e da Guerra que veio a ser separada em 1822 através da Carta da Lei<sup>4</sup>.

As matérias, já nessa época, confinadas à Secretaria dos Negócios Estrangeiros ainda hoje continuam na competência do MNE. A sua principal missão é “formular,

---

<sup>3</sup> Santa, G. C. G. (1990). A Política Externa e a Diplomacia numa Estratégia Nacional. *Revista dos Assuntos Políticos Económicos Científicos e Militares*, Anexo XV, n.º 56, p. 55.

<sup>4</sup> História do MNE, *Portal Diplomático*, disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/sobre-nos/quem-somos/historia-do-mne>, acedido a 01 de dezembro de 2019.

coordenar e executar a política externa de Portugal”<sup>5</sup>, para tal são delineadas atribuições específicas nomeadamente: Preparar e executar a política externa portuguesa, bem como coordenar as intervenções, em matéria das relações internacionais, de outros departamentos, serviços e organismos da Administração Pública; Defender e promover os interesses portugueses no estrangeiro; Conduzir e coordenar a participação portuguesa no processo de construção europeia assim como no sistema transatlântico de segurança coletiva; Assegurar a proteção dos cidadãos portugueses no estrangeiro, bem como apoiar e valorizar as comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo; Promover a lusofonia em todos os aspetos e valorizar e reforçar a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa; Definir e executar a política de cooperação para o desenvolvimento, especialmente com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste; Coordenar, acompanhar a execução e avaliar a ação desempenhada em matéria de cooperação por outros ministérios, departamentos, serviços e organismos da Administração Pública; Conduzir as negociações internacionais e os processos de vinculação internacional do Estado Português, sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades públicas; Representar o Estado Português junto de sujeitos de Direito Internacional Público ou de outros entes envolvidos na área das relações internacionais e Exercer as atribuições que lhe sejam cometidas relativamente à condução da diplomacia económica<sup>6</sup>.

A política externa portuguesa, desde da revolução de abril de 1974, tem como principais prioridades a Europa, o Atlântico e o mundo de expressão portuguesa. Mais tarde acrescentou o acompanhamento e a valorização das comunidades portuguesas, a internacionalização da economia e o reforço do multilateralismo, o que originou uma nova representação geométrica da política externa portuguesa declarada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Augusto Santos Silva<sup>7</sup> “um hexágono em cujos lados se inscreveriam as suas linhas de orientação fundamentais”<sup>8</sup>.

A nível da sua política externa, Portugal tem sido bem-sucedido. A integração europeia em 1986 permitiu consolidar o seu sistema democrático, proporcionando um desenvolvimento a nível económico e social. A pertença ao espaço euro-atlântico e à

---

<sup>5</sup> Decreto-Lei n.º 121/2011 de 29 de dezembro de 2011 do *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 249, Capítulo I, Artigo 1.º.

<sup>6</sup> *Ibidem*, Artigo 2.º.

<sup>7</sup> Decreto do Presidente da República n.º 61/2019 de 26 de outubro de 2019 do *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 206-A.

<sup>8</sup> Intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva no Seminário Diplomático 2018, *Instituto Diplomático*, disponível em [https://idi.mne.pt/images/Edi%C3%A7%C3%A3oDigital\\_SD2018.pdf](https://idi.mne.pt/images/Edi%C3%A7%C3%A3oDigital_SD2018.pdf), acedido a 15 de janeiro de 2020.

Organização do Tratado do Atlântico Norte assegurou a Portugal um lugar no bloco dominante após o final da Guerra Fria e garantiu um período de paz contínua. A construção de um espaço político próprio de falantes de língua portuguesa possibilitou uma compreensão da identidade e a pertença a um espaço pluricontinental de matriz histórica e linguística. A internacionalização atual de Portugal, principalmente a nível económico, tem potenciado tempos de prosperidade e crescimento. Por fim, no plano multilateral o relevo da contribuição portuguesa é cada vez mais visível, pois Portugal acredita no multilateralismo enquanto condição necessária de uma ordem internacional assente na concertação e no respeito por regras, procurando deste modo uma participação ativa no quadro das principais organizações internacionais<sup>9</sup>.

A diplomacia, assente em três pilares fundamentais: a imagem ou diplomacia pública<sup>10</sup>, as informações estratégicas ou *Intelligence* e a negociação, é a arte de pôr em prática a política externa<sup>11</sup>. Desta forma, o MNE para garantir uma imagem positiva e a qualidade do serviço público apostando numa “política externa orientada para a afirmação do prestígio internacional de Portugal e para o fomento da atividade económica com o exterior (...)”<sup>12</sup> conta com um conjunto de serviços sob a administração direta do Estado nomeadamente, uma rede externa de embaixadas, missões e representações permanentes, missões temporárias e postos consulares. A nível interno conta com os serviços centrais responsáveis pela política externa portuguesa tanto nas áreas multilaterais como bilaterais, dos assuntos europeus e da área consular e da administração dos recursos humanos e do património do Estado, que funcionam no Palácio das Necessidades, designadamente:

- A Secretaria-Geral;
- A Direção Geral de Política Externa;
- A Inspeção Geral Diplomática e Consular;
- A Direção Geral dos Assuntos Europeus;

---

<sup>9</sup> A Política Externa Portuguesa, *Portal Diplomático*, disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/politica-externa>, acedido a 15 de janeiro de 2020.

<sup>10</sup> A diplomacia pública é a atividade diplomática praticada junto de atores não estatais. Consiste em informar, comunicar e interagir com a sociedade civil. Através desta, é procurado transmitir uma imagem correta do país, promovendo as suas valências, fatores diferenciadores e competitivos. Assim pretende-se manter a imagem quando é boa, construir quando é inexistente e melhorar quando é má. Portugal tem vindo a construir uma imagem que é real, de um país de fácil comunicação com todos e que acredita num mundo governado por regras claras e internacionalmente aceites.

<sup>11</sup> Jesus, Emb. D. (2014). A Ação Diplomática. In: *Cadernos do IUM n.º 15 - O DAESH. Dimensão Globalização, Diplomacia e Segurança* (Coord. A. Centenico, T. Rodrigues), p. 116.

<sup>12</sup> Decreto-Lei n.º 121/2011 de 29 de dezembro de 2011 do *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 249.

- A Direção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas<sup>13</sup>.

Além disso, conta com o apoio de organismos integrados na administração indireta do Estado como o Fundo para as Relações Internacionais, o Instituto de Investigação Científica Tropical e o Instituto da Cooperação e da Língua: Camões, órgãos consultivos como o Conselho das Comunidades Portuguesas e outras estruturas como a Comissão Nacional da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO)<sup>14</sup>.

### **b. A Direção Geral de Política Externa (DGPE)**

A DGPE na altura do estágio era dirigida pelo Emb. Pedro Sanchez da Costa Pereira<sup>15</sup> sendo desde o dia 5 de dezembro de 2019 chefiada pela primeira mulher, a Emb. Madalena Carvalho Fisher<sup>16</sup>. Além disso, integra a direção três subdiretores gerais: o Ministro Plenipotenciário de 2.<sup>a</sup> classe, Dr. João Pedro Antunes<sup>17</sup>, a Conselheira de Embaixada, Dra. Ana Paula Moreira<sup>18</sup> e o Conselheiro de Embaixada Dr. Francisco Alegre Duarte<sup>19</sup>, cargo atualmente desempenhado pela Conselheira de Embaixada, Dra. Cristina Castanheta<sup>20</sup>. A missão da DGPE é garantir a “coordenação e decisão dos assuntos de natureza político-diplomática e económica, incluindo a Política Externa e de Segurança Comum e a Política Comum de Segurança e Defesa, bem como dos assuntos no domínio da segurança e defesa, e executar a política externa portuguesa no plano das relações bilaterais e multilaterais”<sup>21</sup>. Deste modo, é da sua competência:

- Estudar, emitir pareceres, decidir ou apresentar propostas de atuação sobre os assuntos atinentes às suas atribuições;
- Recolher informação, analisar e apresentar propostas de atuação sobre assuntos de relevância político-diplomática;
- Assegurar a representação de Portugal em reuniões no estrangeiro;
- Transmitir instruções que sejam dirigidas às embaixadas, representações permanentes e missões temporárias, e postos consulares de Portugal;

<sup>13</sup> *Ibidem*, Capítulo II, Artigo 4.º.

<sup>14</sup> *Ibidem*, Artigo 5.º, 6.º e 7.º.

<sup>15</sup> Despacho (extrato) n.º 6582/2017 de 31 de julho de 2017 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 146.

<sup>16</sup> Despacho n.º 11138/2019 de 28 de novembro de 2019 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 229.

<sup>17</sup> Despacho (extrato) n.º 8561/2017 de 29 de setembro de 2017 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 189.

<sup>18</sup> Despacho (extrato) n.º 9717/2018 de 17 de outubro de 2018 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 200.

<sup>19</sup> Despacho (extrato) n.º 9662/2018 de 16 de outubro de 2018 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 199.

<sup>20</sup> Despacho (extrato) n.º 1276/2020 de 29 de janeiro de 2020 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 20.

<sup>21</sup> Decreto-Lei n.º 121/2011 de 29 de dezembro de 2011 do *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 249, Capítulo III, Secção I, Artigo 9.º.

- Assegurar a coordenação interministerial de questões internacionais;
- Prestar apoio técnico na definição e estruturação das políticas, prioridades e objetivos do MNE;
- Apoiar a definição das principais opções em matéria orçamental, assegurar a articulação entre os instrumentos de planeamento, de previsão orçamental e de reporte;
- Acompanhar e avaliar a execução de políticas e programas do MNE;
- Contribuir para a diplomacia económica definida pelo Governo;
- Assegurar a cooperação entre outros serviços, organismos e estruturas do MNE e a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal;
- Acompanhar e assegurar a participação em organismos internacionais de carácter estratégico para a atividade externa do Estado;
- Assegurar a coordenação com os outros departamentos, serviços ou entidades públicas de todos os assuntos de carácter económico, técnico ou científico cuja decisão vincule o Estado Português<sup>22</sup>.

Junto desta Direção Geral, funcionam o Conselho Coordenador Político-Diplomático, a Comissão Interministerial de Política Externa, a Autoridade Nacional para a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenamento e Utilização das Armas Químicas e a Autoridade Nacional para efeitos do Tratado de Proibição Total de Ensaio Nucleares<sup>23</sup>, sendo a sua estrutura orgânica representada pelas seguintes unidades da **Figura 1 e ANEXO B**.



**Figura 1.** – Unidades orgânicas flexíveis da Direção Geral de Política Externa<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Despacho n.º 3443/2012 de 8 de março de 2012 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 49, Artigo 1.º.



### **c. Direção de Serviços das Organizações Políticas Internacionais (SPM)**

A Direção de Serviços das Organizações Políticas Internacionais designada por SPM, no qual o M corresponde a questões Multilaterais, na altura do estágio era chefiada pela Dra. Vera Ávila<sup>25</sup>, sendo atualmente dirigida pela Dra. Teresa Alvarenga<sup>26</sup>. Esta tem como principais competências:

- Recolher informação, analisar e apresentar propostas de atuação sobre assuntos tratados no âmbito da atividade horizontal da Organização das Nações Unidas (ONU) e outras organizações internacionais de carácter universal, bem como sobre matérias da área multilateral, de carácter político e âmbito regional;
- Assegurar a coordenação e definição de uma posição nacional e a participação em reuniões de órgãos, agências e organismos da ONU;
- Assegurar a coordenação e definição de uma posição nacional e a participação em reuniões da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e do Conselho da Europa;
- Assegurar, a coordenação e definição de uma posição nacional e a participação portuguesa em organismos e reuniões internacionais referentes aos assuntos relativos ao terrorismo, drogas, criminalidade e corrupção;
- Proceder à negociação e participar no processo de conclusão ou denúncia de tratados e convenções;
- Acompanhar medidas restritivas da ONU e outras organizações internacionais;
- Recolher informação, analisar, decidir ou apresentar propostas de atuação sobre assuntos tratados no âmbito dos DH;
- Assegurar a coordenação e definição de uma posição nacional e a participação portuguesa em organismos e reuniões internacionais referentes aos DH;
- Preparar ou coordenar os elementos e instruções que devam ser veiculados às delegações portuguesas nos congressos e conferências internacionais na área dos DH e das questões humanitárias;
- Secretariar a Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH);
- Apoiar as candidaturas e a participação de nacionais portugueses nos organismos internacionais;

---

<sup>25</sup> Despacho (extrato) n.º 13086/2016 de 02 de novembro de 2016 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 210.

<sup>26</sup> Despacho (extrato) n.º 9009/2019 de 09 de outubro de 2019 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 194.

- Colaborar na preparação da participação portuguesa nos vários níveis da Política Externa e de Segurança Comum;
- Registrar, dar expediente e arquivar a correspondência recebida ou expedida<sup>27</sup>.

Para assegurar estas competências a direção, como é visível na **Figura 1**, é composta por três divisões: Divisão dos Assuntos Relativos às Nações Unidas, dirigida pelo Dr. Leandro Amado<sup>28</sup>, Divisão dos Direitos Humanos, dirigida pela Dra. Raquel Chantre<sup>29</sup> e Divisão das Organizações Políticas Regionais e das Questões Transnacionais, dirigida pela Dra. Filipa Cornélio da Silva<sup>30</sup>. Estas divisões concentram em si as temáticas prioritárias da SPM, tendo competências específicas que por vezes se interligam.

### **Divisão dos Assuntos Relativos às Nações Unidas**

Uma das principais características da política externa portuguesa é a afirmação de Portugal como Estado europeu e atlântico, comprometido e focado na ONU e outras organizações e plataformas multilaterais. Neste sentido, Portugal procura desenvolver uma participação ativa, construtiva e responsável na ordem multilateral, acompanhando de perto todas as ações dos principais órgãos e agências da ONU<sup>31</sup>.

É a Divisão dos Assuntos Relativos às Nações Unidas que se encarrega deste acompanhamento, tendo como principais competências:

- A preparação e participação portuguesa no Grupo de trabalho CONUN;
- Questões Horizontais relativa à ONU, nomeadamente, o acompanhamento da ação do Conselho de Segurança, da Assembleia-Geral, da Comissão de Consolidação da Paz, da Prevenção e Gestão de Conflitos, das Operações de Manutenção da Paz e dos Regimes de Sanções das Nações Unidas;
- 4.ª e 5.ª Comissão da Assembleia-Geral;
- Aliança das Civilizações;
- Ratificação das Convenções da ONU;
- Tribunais internacionais;

<sup>27</sup> Portaria n.º 31/2012 de 31 de janeiro de 2012 do *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 22, Artigo 4.º.

<sup>28</sup> Despacho (extrato) n.º 6462/2017 de 26 de julho de 2017 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 143.

<sup>29</sup> Despacho (extrato) n.º 6465/2017 de 26 de julho de 2017 do *Diário da República*, 2ª Série, N.º 143.

<sup>30</sup> Despacho (extrato) n.º 10187/2018 de 05 de novembro de 2018 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 212.

<sup>31</sup> Organizações de Políticas Multilaterais, *Portal Diplomático*, disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/temas-multilaterais/organizacoes-politicas-multilaterais#organizacoes-de-politicas-multilaterais>, acedido a 16 de janeiro de 2020.

- Contribuições e quotizações para organizações internacionais;
- Candidaturas e funcionários portugueses em organizações internacionais<sup>32</sup>.

Das principais competências da divisão, importa destacar as operações de Manutenção de Paz por serem uma prioridade de Portugal na ONU. Dedicado no compromisso de promover e manter a paz e a estabilidade internacional, o país tem vindo a participar ativamente em várias missões nas últimas três décadas através do destacamento dos seus militares e forças polícias. Portugal atualmente apoia as seguintes operações de manutenção da Paz: MINUSCA (Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana), MINUSS (Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul), MINUSMA (Missão das Nações Unidas de Estabilização Multidimensional Integrada no Mali), UNMHA (Missão de Apoio das Nações Unidas ao Acordo de Hodeida) e UNVMC (Missão das Nações Unidas na Colômbia)<sup>33</sup>.

Outra questão de relevância é o processo das candidaturas internacionais. A política externa portuguesa empenha-se na promoção da presença de Portugal e nacionais portugueses nas organizações internacionais de modo a obter prestígio internacional. Para tal, são implementados vários mecanismos de coordenação em prole de garantir o sucesso de todas as candidaturas. A seleção do Eng.º António Guterres como Secretário-Geral das Nações Unidas, do Dr. António Vitorino como Diretor-Geral da Organização Internacional para as Migrações e a eleição de Portugal para o Conselho Executivo da UNESCO (2017-2021) são claros exemplos da excelência portuguesa. Numa perspetiva futura Portugal encontra-se fortemente empenhado na sua candidatura para as eleições, que terão lugar em 2026, a Membro Não-Permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (mandato de 2027-2028)<sup>34</sup>.

### **Divisão dos Direitos Humanos**

Portugal acompanha ativamente as questões relacionadas com os DH e assuntos humanitários, inclusive através da sua participação em organizações internacionais relevantes. Além disso, é parte integrante dos instrumentos jurídicos internacionais mais pertinentes para a defesa dos DH e segue estas questões, tratadas no âmbito da ONU,

<sup>32</sup> Despacho n.º 3443/2012 de 08 de março de 2012 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 49, Artigo 7.º.

<sup>33</sup> Troop and Police Contributors - By Country: Portugal, *United Nations Peacekeeping*, disponível em <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>, acedido a 16 de janeiro de 2020.

<sup>34</sup> Funcionários Internacionais das Organizações Políticas Multilaterais, *Portal Diplomático*, disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/temas-multilaterais/organizacoes-politicas-multilaterais#funcionarios-internacionais>, acedido a 16 de janeiro de 2020.

com particular atenção, sendo de destacar a sua participação no Conselho de Direitos Humanos (CDH). Neste âmbito, é também de sublinhar a apresentação de resoluções de iniciativa nacional sobre a “Questão da realização em todos os países dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais”, o “Direito à Educação” e a “Saúde Mental e DH”. Outra prioridade é responder a questionários e pedidos de informação enviados pelo Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e seguir as reuniões relativas ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados<sup>35</sup>.

É a Divisão dos Direitos Humanos que se encarrega de acompanhar estas questões, tendo como principais competências:

- A preparação e participação portuguesa no Grupo de Trabalho COHOM;
- A coordenação geral do CDH, da 3.ª Comissão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, da Comissão do Estatuto da Mulher e da Comissão de Desenvolvimento Social;
- Assegurar o Secretariado da CNDH;
- A coordenação dos relatórios nacionais devidos no quadro das convenções internacionais de DH;
- O acompanhamento das linhas diretrizes da UE e da ONU sobre os DH;
- Questões relativas aos refugiados e deslocados internos, Conselho da Europa, Comunidade das Democracias e à participação na *Task Force* Internacional para a Memória e Estudo do Holocausto<sup>36</sup>.

Entre as competências da Divisão importa realçar o Secretariado Executivo da CNDH, criada a 8 de abril de 2010 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º27/2010. A CNDH é um organismo de coordenação interministerial que visa uma abordagem integrada dos DH e a concertação da ação de entidades públicas e privadas competentes nesta matéria através da promoção de informação e boas práticas nacionais e internacionais. A decisão de criar esta Comissão surge perante o compromisso assumido pelo Governo no CDH, a 4 de dezembro de 2009 em Genebra, por ocasião da apresentação do relatório sobre a situação global de DH em Portugal avaliado pela Revisão Periódica Universal (UPR). Esta revisão é feita a todos os EM da ONU, a cada

---

<sup>35</sup> Direitos Humanos, *Portal Diplomático*, disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/direitos-humanos>, acedido a 17 de janeiro de 2020.

<sup>36</sup> Despacho n.º 3443/2012 de 08 de março de 2012 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 49, Artigo 8.º.

quatro anos, pelos pares e conta com a participação de Organizações Não-governamentais (ONGs) e de instituições nacionais de DH<sup>37</sup>.

### **Divisão das Organizações Políticas Regionais e das Questões Transnacionais**

A conjuntura internacional está em rápida transformação num contexto marcado por crescentes incertezas e uma maior insegurança. As ameaças de ontem já não são as mesmas de hoje, pois hoje são instrumento de mais atores, mais globais, mais perigosas e por isso mais difíceis de identificar e caracterizar. Independentemente dos valores e interesses políticos de cada Estado, as questões transnacionais são comuns a todos<sup>38</sup>. Como tal, representam uma das variáveis mais importantes do planeamento estratégico de Portugal que procura responder atempadamente e da melhor forma a estas questões.

É a Divisão das Organizações Políticas Regionais e das Questões Transnacionais que acompanha esta temática, tendo como principais competências:

- O acompanhamento das questões ligadas ao terrorismo, na sua vertente externa, incluindo os regimes de sanções da UE e da ONU;
- O acompanhamento das questões relativas à UNESCO e OSCE;
- A preparação e participação portuguesa no Grupo de trabalho COSCE, COTER e no Grupo Horizontal da Droga;
- O acompanhamento de questões ligadas à cooperação internacional nas áreas do combate às drogas e da luta contra o branqueamento de capitais, o crime financeiro (Grupo de Ação Financeira – GAFI), o tráfico de diamantes (Processo de Kimberley), a pirataria marítima, o cibercrime e outras formas de crime organizado transnacional;
- O acompanhamento das questões ligadas à corrupção, no âmbito da ONU;
- O acompanhamento das questões ligadas ao tráfico internacional de seres humanos no âmbito das organizações internacionais e do Plano Nacional<sup>39</sup>.

De entre as grandes problemáticas acompanhadas pela divisão é importante destacar as seguintes matérias transnacionais:

---

<sup>37</sup> Comissão Nacional para os Direitos Humanos, *Histórico XXI Governo – República Portuguesa*, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/negocios-estrangeiros/informacao-adicional/cndh.aspx>, acedido a 17 de janeiro de 2020.

<sup>38</sup> Borges, J. V., (2016). Ameaças e Riscos Transnacionais. Perspetivas Institucionais. In: *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global* (Coord. J. V. Borges, T. Rodrigues). Porto: Fronteira do Caos Editores Lda. e Autores, p.33.

<sup>39</sup> Despacho n.º 3443/2012 de 08 de março de 2012 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 49, Artigo 9.º.

## Crime Organizado Transnacional

Desde o 11/9 o mundo tem focado a sua atenção no terrorismo, abrindo lugar à ação de outras fontes de insegurança tão ou mais perigosas como é o caso do crime organizado que tem vindo a expandir as suas atividades. As entidades criminosas são dos principais agentes contemporâneos de risco e dano para os Estados e sociedades onde impõem a sua presença, ameaçando de modo sério a estabilidade, segurança e soberania de um país. O crime organizado destapa défices sociais, económicos e culturais das sociedades, sendo por isso uma temática séria e de difícil resolução<sup>40</sup>.

Perante esta ameaça, O MNE articula a representação e posições nacionais nas reuniões relevantes, em particular junto da Comissão para a Prevenção do Crime e a Justiça Penal da ONU, em grupos de trabalho relativos à Convenção da ONU sobre Crime Organizado Transnacional e em reuniões que ocorrem no âmbito da UE<sup>41</sup>.

## Drogas

O debate internacional sobre o combate à droga é muito afluente do percurso e da orientação política portuguesa. Foi no Governo do Eng.º António Guterres que foi aprovada a “Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga”<sup>42</sup> alterando o paradigma de uma abordagem repressiva para uma dimensão de saúde pública. Neste sentido, a posse e o consumo de drogas deixou de ser criminalizada (embora ainda penalizadas sob certas condições) sendo o consumidor visto como um paciente com comportamentos aditivos que importa tratar em vez de um criminoso. Esta abordagem, embora inicialmente contestada, tem vindo a comprovar bons resultados, ganhando um espaço em sede da ONU e no ceio da UNODC<sup>43</sup>. Desta forma, Portugal tem vindo a liderar muito deste debate, assumindo a presidência<sup>44</sup> do Grupo Pompidou<sup>45</sup> do Conselho da

---

<sup>40</sup> Davin, J. (2007). *A criminalidade Organizada Transnacional*. Coimbra: Almedina.

<sup>41</sup> Crime Organizado Transnacional, Matérias Transnacionais, *Portal Diplomático*, disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/temas-multilaterais/materias-transnacionais#crime-organizado-transnacional>, acedido a 20 de janeiro de 2020.

<sup>42</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99 de 26 de maio de 1999 do *Diário da República*, 1.ª Série B, N.º 122.

<sup>43</sup> Drogas, Matérias Transnacionais, *Portal Diplomático*, disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/temas-multilaterais/materias-transnacionais#drogas>, acedido a 20 de janeiro de 2020.

<sup>44</sup> Portugal assume Presidência do Grupo Pompidou do Conselho da Europa, *SICAD, Serviço Nacional de Saúde*, disponível em [http://www.sicad.pt/pt/Paginas/detalhe.aspx?itemId=253&lista=SICAD\\_NOVIDADES&bkUrl=BK/](http://www.sicad.pt/pt/Paginas/detalhe.aspx?itemId=253&lista=SICAD_NOVIDADES&bkUrl=BK/), acedido a 21 de janeiro de 2020.

<sup>45</sup> O Grupo Pompidou tem como objetivo o desenvolvimento da cooperação em matéria de luta contra o abuso e o tráfico ilícito de drogas, para mais informação ver <https://www.coe.int/en/web/pompidou/about>.

Europa e acolhendo a 13.<sup>a</sup> Reunião de Diretores de Agências Nacionais de Combate às Drogas (HONLEA-Europa) em julho de 2019<sup>46</sup>.

### Tráfico de Seres Humanos

O Tráfico de Seres Humanos (TSH) é um fenómeno transnacional global realizado por redes de criminalidade organizada que vitimiza milhares de pessoas. Desde de 2007, Portugal possui um Plano Nacional contra o TSH que conta com a participação de vários ministérios, entidades privadas, ONGs e postos da rede externa, nomeadamente na vertente consular. A Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género é o ponto focal nacional para a questão do TSH, na pessoa do Relator Nacional<sup>47</sup>. O MNE em conjunto com o Relator Nacional assegura a representação nacional nas várias reuniões do Conselho da Europa, Nações Unidas (incluindo UNODC) e OSCE. Além disso, assegura a participação no Grupo de Trabalho de Apoio à entidade Coordenadora do IV Plano Nacional de Ação para a Prevenção e o Combate ao TSH (2018-2021)<sup>48</sup> e na Rede de Apoio e Proteção às Vítimas do TSH<sup>49</sup>.

### Pirataria Marítima

O combate à pirataria marítima é outro desafio que se coloca ao Estado pois provoca grandes prejuízos. Portugal juntamente com as Maurícias copreside ao Fórum Jurídico do Grupo de Contacto sobre a Pirataria ao Largo da Costa da Somália. Este grupo foi criado em 2009 na sequência da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (RCSNU) 1851 (2008) e tem como objetivo o estudo, análise e discussão dos assuntos jurídicos ligados à pirataria ao largo da costa da Somália<sup>50</sup>.

### Processo de Kimberley

---

<sup>46</sup> 13th Meeting of Heads of National Law Enforcement Agencies (HONLEA-Europa) Lisbon, *United Nations Office on Drugs and Crime*, disponível em [https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/Subsidiary\\_Bodies/HONEUR/HONEUR\\_13.html](https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/Subsidiary_Bodies/HONEUR/HONEUR_13.html), acedido a 21 de janeiro de 2020.

<sup>47</sup> Despacho n.º 9398/2018 de 09 de outubro de 2018 do *Diário da República*, 2.<sup>a</sup> Série, N.º 194.

<sup>48</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2018 de 19 de junho de 2018 do *Diário da República*, 1.<sup>a</sup> Série, N.º 116.

<sup>49</sup> Tráfico de Seres Humanos, Matérias Transnacionais, *Portal Diplomático*, disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/temas-multilaterais/materias-transnacionais#tráfico-de-seres-humanos>, acedido a 21 de janeiro de 2020.

<sup>50</sup> Pirataria Marítima, Direito Internacional Público, *Portal Diplomático*, disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/direito-internacional/direito-internacional-publico>, acedido a 22 de janeiro de 2020.

O Sistema de Certificação do Processo de Kimberley (SCPK), instituído pela RCSNU 1459 (2003) tem como objetivo a regulamentação do comércio de diamantes em bruto provenientes de zonas de conflito. O SCPK integra os principais países produtores, exportadores e importadores de diamantes, contando atualmente com 55 participantes que representam 82 países (os EM da UE e o Reino Unido, são representados pela Comissão Europeia). O processo é baseado numa estrutura tripartida, entre os governos, o setor produtivo e a sociedade civil. A presidência do SCPK é escolhida na reunião plenária que anualmente tem lugar no país que detém a presidência, os países candidatam-se à vice-presidência que dará lugar à presidência no ano seguinte. Atualmente exerce a presidência do SCPK a Federação Russa, sendo a vice-presidência assegurada pela República do Botswana<sup>51</sup>. Embora Portugal não esteja incluído nos países importadores/exportadores de diamantes, participa no SCPK desde a sua criação integrando de forma ativa as reuniões do Comité da UE sobre o SCPK e das Autoridades Certificadoras de Diamantes da UE. Com a adoção da Lei n.º 5/2015, de 15 de janeiro, Portugal tornou-se a 6.ª Autoridade Certificadora da UE<sup>52</sup>, isto é, entidade com competência para certificar diamantes ao abrigo do SCPK, emitindo certificados que atestam que os diamantes, em questão, são de proveniência lícita e cumprem as disposições do SCPK<sup>53</sup>.

### Corrupção

O MNE empenha-se na implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção assim como na adoção do quadro jurídico nacional e legislação específica<sup>54</sup> para prevenir a corrupção. Desta forma, procura colaborar com parceiros estratégicos e organizações internacionais relevantes na promoção e desenvolvimento de medidas preventivas contra a corrupção garantido a representação nacional em trabalhos realizados junto da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, do Grupo de Estados contra a Corrupção e do UNODC. Além disso, a Embaixada de

---

<sup>51</sup> Chair of The Kimberley Process, disponível em <https://www.kimberleyprocess.com/en/chair>, acedido a 23 de janeiro de 2020.

<sup>52</sup> A Alemanha, a Bélgica, o Reino Unido, a República Checa e a Roménia são também Autoridades Certificadoras ao abrigo da UE.

<sup>53</sup> Processo de Kimberley, Matérias Transnacionais, *Portal Diplomático*, disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/temas-multilaterais/materias-transnacionais#processo-de-kimberley>, acedido a 23 de janeiro de 2020.

<sup>54</sup> Nomeadamente, o Código Penal, o Código de Procedimentos Administrativos, o Código de Contratos Públicos, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e o Código de Conduta do Governo sobre Anticorrupção.



Portugal em Viena também participa como observador na Assembleia das Partes da Academia Internacional Anticorrupção<sup>55</sup>.

### Terrorismo

O Terrorismo é atualmente uma das ameaças transnacionais mais sérias à segurança e estabilidade global. Embora não seja um fenómeno novo, a globalização, a erosão de fronteiras e a evolução tecnológica permitiu-o novas formas de ação. “Mate um, espante mil” é a nova tendência do terrorismo que não carece de meios de recrutamento e financiamento para tal. Todavia, foi a partir do 11/9, que a temática do terrorismo e a necessidade de combater esta ameaça entrou na ordem do dia das agendas internacionais sendo desde logo adotadas as principais Resoluções do CSNU que ainda hoje vigoram (v. **ANEXO C**). Desde esse momento é rara a reunião ou resenha de imprensa que não aborde ou mencione o tema.

A luta contra o terrorismo centrou-se inicialmente nos grupos terroristas concentrados em regiões específicas, por exemplo a Al-Qaeda e suas afiliadas no Médio Oriente e Norte de África, a Al Shabaab na região do Corno de África, o Boko Haram na Nigéria e os Talibãs no Afeganistão e Paquistão. No entanto, veio ganhar uma nova dimensão de carácter global com o surgimento do ISIS, originando novos desafios e preocupações relativas ao seu combate, aos CTE, à luta contra o financiamento do terrorismo, à radicalização e ao extremismo violento.

Portugal é parte integrante de 18 dos 19<sup>56</sup> instrumentos jurídicos internacionais dedicados ao contra terrorismo, é membro fundador da coligação internacional contra o ISIS e participa no seu Grupo de Trabalho sobre Combatentes Terroristas Estrangeiros, tema que será desenvolvido na parte teórica deste relatório. Além disso, integra ainda uma série de Convenções do Conselho da Europa, incluindo o Protocolo Adicional à Convenção do Conselho da Europa sobre a Prevenção do Terrorismo, assinado a 15 de março de 2016.

A nível interno a tomada de posições políticas relativas a esta temática resulta sempre de uma coordenação entre os gabinetes e os serviços internos do MNE, nomeadamente, MOM, DSD, SAS, SAO, APE, DAS, JAI (Direção de Serviços de

---

<sup>55</sup> Corrupção, Matérias Transnacionais, *Portal Diplomático* disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/temas-multilaterais/materias-transnacionais#corrupcao>, acedido a 27 de janeiro de 2020.

<sup>56</sup> Está em curso o processo de ratificação do último instrumento em falta, a Convenção para a repressão de atos ilícitos relacionados com a Aviação Civil Internacional.

Justiça e Assuntos Internos), DAJ (Departamento de Assuntos Jurídicos) e o Instituto Camões. Sendo que para efeitos de ação externa há uma coordenação estreita entre o MNE, o Ministério da Justiça, o Ministério da Administração Interna e os Serviços de Informação da República Portuguesa.

## **B. Atividades Desenvolvidas e Competências Adquiridas**

As atividades desenvolvidas durante o período de estágio na SPM, sob a orientação da Dra. Filipa Cornélio da Silva, pautam-se essencialmente por: acompanhar os assuntos de natureza político-diplomática e a coordenação interministerial, no âmbito da participação nacional em organismos internacionais, tais como as Nações Unidas e instituições especializadas, a OSCE e o Conselho da Europa, por forma a garantir a necessária coerência e unidade da ação externa do Estado na execução da política externa portuguesa; apoiar a elaboração de comunicações através do sistema CIFRA; apoiar a redação de ofícios, notas internas e verbais no sistema *SmartDOCS*; apoiar na criação de *emails* Redes CIPE (Rede de contactos da Comissão Interministerial de Política Externa); apoiar no processamento de avisos a publicar em *Diário da República* (DR) relativos à conclusão ou denúncia de tratados e convenções internacionais que respeitem a área de competência da SPM; apoiar a análise de documentos, recolha de dados e elaboração de papéis de enquadramento sobre os assuntos atinentes à SPM, em especial à Divisão das Organizações Políticas Regionais e Questões Transnacionais, e organizar o arquivo.

Embora desde o início do estágio tenha ficado estabelecido que as minhas principais funções estariam muito ligadas à problemática do terrorismo, matéria dominante na divisão, também foi prestado o apoio necessário às outras divisões, quando solicitado, o que possibilitou abranger o meu leque de competências e conhecimentos tornando o estágio ainda mais enriquecedor.

### Sistema CIFRA – Sistema de comunicações entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e as Embaixadas de Portugal no Mundo

*“A sensibilidade das informações relativas às relações entre Estados e organizações internacionais, bem como a necessidade de preservação do sigilo sobre a estratégia do Estado português no quadro de negociações internacionais e ainda a indispensabilidade de proteção de interesses portugueses no estrangeiro justificam a classificação da matéria CIFRA/MNE como segredo de Estado<sup>57</sup>”.*

---

<sup>57</sup> Despacho n.º 8963/2015 de 28 de agosto de 2015 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 156.

O Sistema CIFRA é um sistema de comunicação de informações classificadas, pelo qual o MNE entra de forma segura em contato com as suas missões no estrangeiro e vice-versa<sup>58</sup>.

Segundo Churchill, *“O zelo e a eficiência de um representante diplomático mede-se pela qualidade e não pela quantidade de informação que fornece. Espera-se que ele proceda a uma grande filtragem e que não faça, simplesmente, chover sobre nós, através das congestionadas linhas telegráficas, toda a boataria contraditória que lhe chega aos ouvidos”*. Os serviços centrais são bombardeados por uma avalanche diária de informação sendo portanto fundamental o acompanhamento imediato das comunicações pois a abundância de informação por vezes pode ter um efeito contraproducente havendo assuntos importantes que ficam pendentes uma vez que é impossível dar despacho instantaneamente a tudo<sup>59</sup>.

O acompanhamento e a elaboração destas comunicações é uma das principais funções do estagiário que requer bastante rigor e concentração dado que as informações transmitidas têm de seguir de forma breve, clara e honesta, sendo suprimidas todas as palavras que não sejam essências para a sua compreensão. A nível técnico foi das funções que mais gosto tive em aprender e desenvolver, tendo realizado apoio a um total de 40 comunicações.

Neste âmbito foram também elaboradas laranjadas, isto é, pedidos de reatribuição das comunicações recebidas. Estes dominam-se assim, pois, antigamente os pedidos seguiam em folhas cor-de-laranja. Atualmente é elaborado através de um *email* que é enviado para o Chefe de Turno.

#### Sistema SmartDOCS – Desenvolvimento de Notas Verbais, Internas e Ofícios

O *SmartDOCS* é um Sistema de Gestão Documental, criado pela Fujitsu Portugal, com forte aplicação na Administração Pública uma vez que contribui para uma maior produtividade, segurança e agilização dos fluxos de informação dentro das organizações<sup>60</sup>. Na SPM é essencialmente utilizado para a criar notas verbais e notas

---

<sup>58</sup> O segredo da escrita – a criptografia do MNE, *Instituto Diplomático*, disponível em <https://idi.mne.pt/pt/atividades/exposicoes/o-segredo-da-escrita-a-criptografia-no-mne>, acedido a 5 de fevereiro de 2020.

<sup>59</sup> Magalhães, J. C. (2005). *Manual Diplomático. Direito Diplomático. Prática Diplomática*. 3.ª Edição. Lisboa: Biblioteca Diplomática do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, p. 27.

<sup>60</sup> *SmartDOCS*, *Fujitsu*, disponível em <https://www.fujitsu.com/pt/solutions/smartdocs/>, acedido a 6 de fevereiro de 2020.

internas acompanhadas de projetos de ofício, anexar *emails* e criar contributos, ou seja, constitui o arquivo virtual.

A nota verbal é uma comunicação oficial dirigida pelo chefe de uma missão diplomática ao MNE, ou vice-versa, redigida na 3.<sup>a</sup> pessoa. É a nota diplomática por excelência, sendo o veículo normal de comunicação escrita entre embaixadas e ministérios<sup>61</sup>. Estas não só integram comunicações estritamente diplomáticas (comunicação de uma informação, petição de apoio a uma instância) como também administrativas (solicitação de uma facilidade, comunicação de substituição de um cargo).

A nota interna é uma comunicação de correspondência interna, apenas circulada entre departamentos no interior do MNE. Estas geralmente vêm acompanhadas de projetos de ofício para serem modificados, aprovados e expedidos através do Gabinete do MNE para Gabinetes de outros Ministérios, uma vez que a correspondência tem de ser hierarquicamente correspondida, isto é, Gabinetes apenas comunicam para Gabinetes.

O ofício é a forma tradicional e corrente dos serviços centrais se corresponderem com as missões diplomáticas, postos consulares e com outros Ministérios. Os ofícios deverão tratar apenas um assunto e a linguagem deve ser clara<sup>62</sup>.

A criação de documentos no sistema *SmartDOCS* é realizada em pastas específicas consoante o seu tema e segue um longo processo de criação e aprovação, tornando esta atividade mais demorada quando comparada com outras. Além disso, é uma atividade que segue à risca uma linguagem formal com conteúdos importantes e que por isso deve ser executada com muita atenção. No estágio foi talvez a atividade mais difícil de aprender pois, embora as notas internas sigam todas o mesmo formato e uma linha condutora, os projetos de ofício pareciam nunca ter a mesma estrutura principalmente em termos linguísticos. Apesar da criação de algumas notas verbais e de anexar alguns *emails* a minha aprendizagem no *SmartDOCS* resumiu-se essencialmente à criação de notas internas e projetos de ofício abrangendo um total de 42.

#### Redes CIPE (Rede de contactos da Comissão Interministerial de Política Externa)

A Rede CIPE é a tarefa mais executada pela SPM. Consiste em converter a informação importante e necessária das comunicações recebidas das Embaixadas e

---

<sup>61</sup> Magalhães, J. C. (2005), p. 121.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pp. 115 e 116.

Missões Diplomáticas Portuguesas para um *email* a ser enviado para os outros Ministérios. Esta atividade é importante pois permite de um modo mais rápido e ágil a circulação de informação e respetiva correspondência. As Redes CIPE seguem um modelo fixo de rápida aprendizagem sendo por isso uma tarefa fácil e bastante delegada. Durante o estágio foram realizadas um total de 100 Redes CIPE.

#### Avisos a publicar em DR – Tratados e Convenções Internacionais

As convenções internacionais são acordos celebrados entre os Estados e as organizações internacionais que visam, em princípio, a prossecução de interesses comuns e produzem efeitos jurídicos entre as partes contratantes.

O procedimento de adoção passa por uma série de fases que importa ao MNE perspetivar e anunciar. Deste modo:

Negociação – A negociação de acordos internacionais é competência do governo, através do MNE e da participação dos departamentos governamentais competentes em razão da matéria. Sendo composta uma delegação nacional encarregue de negociar o texto e articular posições face a temas externos ou da UE.

Assinatura – A assinatura, enquanto manifestação de consentimento em relação ao texto da convenção está dependente apenas da decisão do Conselho de Ministros. Para o efeito, carece de agendamento a pedido do MNE e ministro setorial competente, o que, se subordina apenas à prioridade dada ao assunto. No entanto, é a assinatura presidencial de decreto de Governo que aprova o acordo, requisito essencial e mais decisivo em relação à vinculação internacional do Estado, só mediante esta assinatura se opera a receção do texto internacional na ordem interna, tendo-se então o processo por concluído<sup>63</sup>.

Adesão ou Ratificação - Novamente os Ministérios interessados discutem a convenção, esta vai a Conselho de Ministros sendo necessário que aprove o Presidente da República e a Assembleia da República. Uma vez este processo concluído, é enviada uma “carta” ao Embaixador acreditado junto da organização internacional que negociou a convenção para depósito do instrumento de ratificação. Esta geralmente entra em vigor após 3 meses do dia 1 da ratificação.

Cláusula de Reserva ou Declaração – Aceita-se a convenção mas geralmente existe um “MAS” que tem tendência a ser temporal.

---

<sup>63</sup> (Não sendo publicado em DR). Assinatura = Aprovação = Fechado.

Publicação – Após a ratificação ou adesão (existindo cláusulas de reserva ou não) da convenção segundo a Constituição da República Portuguesa, artigo 119.º, n.º 1, b) que estabelece a obrigação da publicação de tratados e demais convenções internacionais e a Lei n.º 74/98, artigo 3.º, n.º 2, b), que determina que os avisos de depósito de instrumento de vinculação, designadamente os de ratificação, são objeto de publicação na 1.ª Série do *Diário da República*, estes avisos são então publicados para dar conhecimento das normas vigentes. A não publicitação não afeta a validade do acordo, situando-se à margem do respetivo processo de conclusão. Do que se trata neste caso é da produção de efeitos na ordem interna, que fica suspensa até publicação<sup>64</sup>.

Normalmente as convenções seguem uma linguagem específica e um modelo linear. Neste sentido a principal função, no que respeita esta atividade, era a tradução dos avisos de inglês para português e certificar que os modelos formados incluíam toda a informação essencial. No início dediquei-me muito a esta tarefa, onde aprendi imenso sendo que no fim do estágio também prestei apoio a esta tarefa junto da divisão dos DH. No total foram analisados cerca de 30 avisos a publicar no DR.

### Trabalhos de Enquadramento

Os trabalhos de enquadramento, executados regularmente a pedido da Dra. Filipa, exigiram uma atenção mais detalhada e por isso, foram desenvolvidos de modo prolongado sendo raramente realizados “de hoje para amanhã” à exceção de pequenas traduções ou a análise de notícias sem grandes antecedentes. Para a concretização dos trabalhos foi essencial o trabalho de pesquisa e a recolha de informação recorrendo principalmente a comunicações CIFRA e fontes de informação de órgãos e instituições internacionais, a tradução exaustiva dessas mesmas fontes e deter uma boa capacidade de síntese em prole de selecionar o mais relevante (talvez a minha maior dificuldade). Além dos trabalhos criados de raiz, foi realizado também a atualização de conteúdos já existentes uma vez que é imperativo não haver informações desatualizadas. Dado a panóplia de temas e assuntos com que a SPM se depara diariamente, a problemática do retorno dos CTE à Europa esteve na ordem do dia no decorrer de grande parte do estágio devido ao derrube do Califado. Como tal, a maior parte dos trabalhos desenvolvidos foram em torno do terrorismo e principalmente desta problemática,

---

<sup>64</sup> Barreto, P. S. (2018). A ratificação de tratados internacionais, uma perspetiva de direito comparado, Portugal, *Estudo da Direção-Geral dos Serviços de Estudos do Parlamento Europeu*, pp. 23-25.

através da análise diária de respostas, legislação, comunicações CIFRA e reuniões dos EM da UE.

Procuramos que todos os trabalhos realizados assentassem no conhecimento e não no preconceito, nos princípios e não nos *slogans*, no pragmatismo e não no dogma, sendo sem dúvida das tarefas que mais gosto e ânimo tive em realizar, possibilitando a aprendizagem de novos temas, alguns que até à data desconhecia por completo (v. **ANEXO D**).

### Arquivo

O arquivo poderá ser considerado a tarefa menos atraente da SPM. No entanto, é das mais importantes sendo necessário uma alta capacidade de concentração e organização. Este existe desde sempre, integrando documentos verdadeiramente antigos mas que importa preservar sendo que também atualmente, tudo o que existe em modo digital deverá existir em modo de papel, pois a qualquer momento pode ser necessário a pesquisa e a localização de um documento importante que possa condicionar a análise futura de uma matéria. Houve semanas que me dediquei apenas ao arquivo, na abertura de novas pastas e na criação das respetivas lombadas.

### Outras

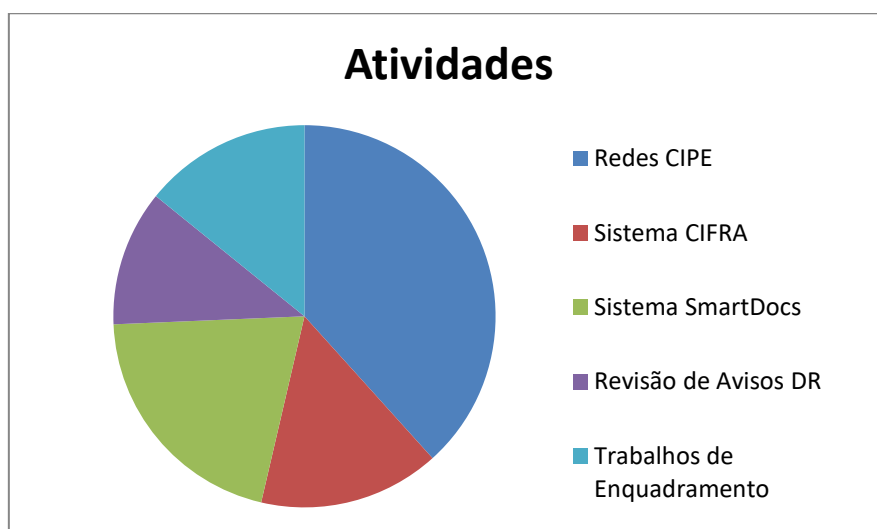
Devido à minha orientadora estar envolvida em vários projetos, dos quais sempre me incluiu e depositou confiança, quando o podia fazer, também tive a oportunidade de exercer outras funções nomeadamente o apoio logístico de organização de espaço, preparação e receção de intervenientes em reuniões para a UPR, Cruz Vermelha e HONLEA-Europa. Além disso, todas as temáticas que foram mencionadas anteriormente, no ceio das outras divisões foram também trabalhadas sobretudo as candidaturas internacionais de portugueses e a CNDH.

## **C. Reflexão**

O estágio realizado na SPM foi sem sombra de dúvida bastante enriquecedor e gratificante, permitindo aplicar conhecimentos teóricos à realidade e adquirir novos conhecimentos não só de natureza prática como também teórica. Graças à confiança que me foi depositada tive a oportunidade de aprender os mecanismos de funcionamento do MNE, os assuntos que estão na ordem do dia a nível internacional e os que maior impacto têm para Portugal.

A minha integração na SPM foi muito positiva, decorrendo de forma natural, exigente e rápida. Considero que o MNE trabalha sob o lema “*não é para amanhã, era para ontem*”, dada a abundância e exigência de temas e assuntos com que se depara diariamente. No entanto, este facto não me assustou, graças ao apoio incondicional de toda a equipa da SPM que tão bem me acolheu e sempre se mostrou disponível para clarificar todas as minhas dúvidas, questões e incertezas.

Para além de ter adquirido todas as competências das atividades base desenvolvidas (**Figura 2**) como já enunciado, desenvolvi também várias competências a nível pessoal. Aprendi a apreciar a exigência da disciplina e do rigor das tarefas que me foram confinadas, a entender a essência de um protocolo, que os erros são uma constante e o que importa é superá-los, que há sempre algo a fazer ou a aprender, a gerir o tempo, a ter mais confiança, a desenvolver capacidades de análise, síntese, seleção e comunicação, a ser mais proactiva e produtiva, a trabalhar em equipa mas também a realizar tarefas de forma autónoma utilizando meios fora da minha zona de conforto.



**Figura 2** - Atividades desenvolvidas durante o estágio curricular<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Este gráfico tem como base a contagem de atividades executadas durante todo o período do estágio curricular, que diariamente eram registadas numa Tabela Excel (**Anexo E**).



## Capítulo II – Os Combatentes Terroristas Estrangeiros: do conflito sírio ao colapso do Califado

A presença de combatentes estrangeiros em conflitos não é um fenómeno novo, porém a sua dimensão e impacto tem vindo a crescer desde o conflito no Afeganistão em 1980 no qual vários indivíduos partiram para lutar ao lado dos *mujahidin* afegãos<sup>66</sup>. A mobilização que se iniciou em 2012 para a Síria e de seguida para o Iraque possui um carácter distinto das anteriores, tanto a nível quantitativo (com números nunca antes presenciados principalmente de cidadãos do continente europeu), como a nível qualitativo (pois é global e a vinculação ideológica e a experiência operacional são mais radicais, o que dificulta posteriormente a sua repatriação e reintegração)<sup>67</sup>.

Contudo, é importante referir que a cobertura mediática e a obtenção de informação credível e fatural do terreno é tarefa complexa, pelo que os valores enumerados são geralmente baseados em estimativas dos EM e, por isso, podem não corresponder exatamente à realidade. Desta forma, a apreciação numérica deste fenómeno varia consoante a literatura analisada.

### A. O conflito sírio e o Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS)

A República Árabe da Síria obteve independência do domínio francês em 1946, vivendo até à década de 70 um clima de instabilidade marcado por inúmeros golpes militares devido à sua heterogeneidade religiosa (muçulmanos sunitas (74%), xiitas (15%), cristãos, drusos e judeus) e étnica (árabe-síria, curdos, turcos e arménios)<sup>68</sup>.

Governada pelo Presidente *Bashar al-Assad*, que sucedera a seu pai em 2000<sup>69</sup>, alimentou-se a esperança de uma abordagem mais liberal face ao país, que, nunca aconteceu<sup>70</sup>. Neste sentido, o descontentamento social com os níveis de desemprego, a corrupção e a falta de liberdade política explicam as primeiras reivindicações democráticas na cidade de *Deraa* em março de 2011. Estas, embora pacíficas e inspiradas nas revoltas da Primavera Árabe dos países vizinhos, rapidamente se

---

<sup>66</sup> Nos anos 80, *Abdullah Azzam* iniciou um novo paradigma no discurso islâmico, utilizando a invasão Soviética ao Afeganistão como um pretexto para praticar a *jihad* contra todos os que desonram o Islão. O “fantasma” de *Azzam* tem vindo a estar presente nos principais conflitos muçulmanos na Chechénia, Bósnia, Iraque, Somália e atualmente na Síria, deslocando milhares de pessoas para o Médio Oriente.

<sup>67</sup> Marone, F. & Vidino, L. (2019). Destination Jihad: Italy's Foreign Fighters. *The International Center for Counter-Terrorism* – The Hague, pp. 4 e 5.

<sup>68</sup> Tomás, M. J. (2014). A Guerra na Síria. In: *Cadernos do IESM n.º 4 – O conflito da Síria: As Dinâmicas de Globalização, Diplomacia e Segurança*. (Coord. Vieira, R. e Rodrigues, T.), p. 7.

<sup>69</sup> *Hafez Bashar al-Assad* subiu ao poder em 1970 através de um golpe de Estado e governou durante 30 anos, sob medidas repressivas e ditatoriais, uma Síria inundada por medo.

<sup>70</sup> Andrews, J. (2016). *Os Grandes Conflitos Mundiais*. Lisboa: Clube do Autor, pp. 95-97.

transformaram numa revolta sectária dinâmica dado o descontentamento sentido pela maioria sunita face à minoria xiita alauita, à qual pertencia a família de *Assad*<sup>71</sup>.

*Assad* e a sua elite alauita observaram, adaptaram e reagiram de forma violenta e repressiva ao destino do seu despotismo, desencadeando-se a 1 de dezembro de 2011 a guerra civil quando o Exército Livre da Síria<sup>72</sup> optou por responder da mesma forma e assim liderar a luta contra o regime<sup>73</sup>.

A revolta foi decisiva para alterar o panorama geoestratégico do mundo árabe. O que começou por ser uma rebelião contra o regime ditatorial, depressa se tornou num conflito de interesses, “*proxy war*”, onde vários atores externos tentaram tirar partido de um território estrategicamente colocado no Médio Oriente. O eixo sunita foi apoiado pelo Qatar, a Arábia Saudita, a Turquia, Israel, os Estados Unidos da América (EUA) e a UE, e o governo de *Assad* contou com o apoio do Irão, do Líbano, do Iraque, da Rússia e da China (v. **Anexo E**)<sup>74</sup>.

A nível interno várias facções de oposição ao regime não tardaram também a aparecer. Para além dos grupos rebeldes surgem no terreno grupos *jihadistas*, com destaque a Frente al-Nusra e o ISIS. No ano de 2013 eram vários os grupos armados que se encontravam na Síria a lutar pela supremacia, não só combatendo o regime sírio mas também entre si, o que veio favorecer a hegemonia do mais temido grupo a nível internacional: o ISIS<sup>75</sup>.

O ISIS provém da fusão, que se formou após a invasão de 2003 dos EUA ao Iraque e o consequente derrube de *Saddam Hussein* em 2004, entre a Al-Qaeda e o *Jama'at al-Twahid wal-Jihad*, do jordano *Abu Musab al-Zarqawi*. Desta união resultou a Al-Qaeda no Iraque, a qual se tornou o Estado Islâmico do Iraque (ISI) depois da morte de *Zarqawi* em 2006. Liderada por *Abu Omar al-Baghdadi*, o objetivo do ISI era instaurar o Califado islâmico aproveitando o caos instalado no Iraque. *Omar al-Baghdadi* acabou por morrer em 2010 sucedendo-lhe *Abu Bakar al-Baghdadi* que não olhou a meios para atingir a proeminência do ISI<sup>76</sup>.

Com a revolução síria, aproveitaram-se da guerra sectária para se colocarem ao lado dos sunitas e instaurar um Califado islâmico que ligaria a Síria com o Iraque e

---

<sup>71</sup> Tomás, M. J. (2014), pp. 7 e 8.

<sup>72</sup> O Exército Livre da Síria é uma insurreição armada formada por milícias revolucionárias de esquerda e oficiais que desertaram o Exército Nacional Sírio.

<sup>73</sup> Andrews, J. (2016), p. 96.

<sup>74</sup> Tomás, M. J. (2014), pp. 14 e 15.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 9-20.

<sup>76</sup> Tomé, L. (2015). “Estado Islâmico”: percurso e alcance um ano depois da auto-proclamação do “Califado”. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 1, (Maio-Outubro 2015), p. 126.

passaram a intitular-se como Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS), não tardando a ser a força mais poderosa a combater no terreno. Controlaram cidades inteiras, estabeleceram órgãos de administração local, desenvolveram atividades económicas, exerceram poder sob as populações a qual instigaram a seguir a *Sharia* (leis islâmicas) de forma literal e extremada e cometeram as maiores atrocidades<sup>77</sup>.

Em 2014 atingiram o seu auge, tendo o seu líder *Abu Bakar al-Baghdadi*, califa de *umma* (comunidade muçulmana) proclamado o Califado. Nesse momento, o controlo de cerca de 100 000 Km<sup>2</sup> de terreno com mais de 11 milhões de residentes incitava-os à proclamação da *hégira* (migração) de todos os muçulmanos, alegando “*O Estado é o Estado para todos os muçulmanos*”<sup>78</sup>.

O ISIS reivindicou o papel da rebelião com mais sucesso na História. A eficácia dos resgates dos raptos, do confisco de bancos em Mossul, do saque de artefactos pré-islâmicos e da exportação de parte do petróleo da Síria, fez com que fosse bem financiado e bem armado<sup>79</sup>. No entanto, a sua arma mais poderosa foi sem dúvida o seu alcance tecnológico, que permitiu a abertura ao que até então permanecia desconhecido. A utilização de plataformas sociais e a propagação de vídeos *online* profissionalmente produzidos sobre as suas batalhas vitoriosas cativaram muitos combatentes por todo o mundo e principalmente na Europa que, não tardaram em juntarem-se ao autoproclamado ISIS<sup>80</sup>.

Desta forma o ISIS passou a ser uma ameaça de dimensão global, introduzindo-se como a maior ameaça e fator de incerteza para a comunidade internacional.

## **B. Os Combatentes Terroristas Estrangeiros (CTE)**

Embora a problemática dos CTE seja apenas uma partícula do conflito sírio e represente uma pequena percentagem tanto no terreno como para as nações de onde advêm, a verdade é que rapidamente ascendeu a níveis nunca antes presenciados, constituindo por isso uma das mais sérias ameaças e preocupações do topo das agendas internacionais. Os seus atos de queimar passaportes, renunciando a sua cidadania, capturados e propagados pelas plataformas sociais e a sua pré-disposição para conduzir e produzir ataques em solo nacional revela o desafio que os Estados têm em retornar

---

<sup>77</sup> Tomás, M. J. (2014), p. 13.

<sup>78</sup> Cook, J. & Vale, G. (2018). From Daesh to ‘Diaspora’: Tracing the Women and Minors of Islamic State. *International Center for the Study of Radicalization* – King’s College London, pp. 7-21.

<sup>79</sup> Estes beneficiaram ainda de forma indireta de armamento e financiamento de outros países destinados aos grupos rebeldes que acabavam por cair em suas mãos.

<sup>80</sup> Andrews, J. (2016), pp. 39-40.

estes combatentes. Além disso, torna imperativa a produção de legislação nacional e internacional que oriente as ações dos Estados face a esta ameaça.

A nível conceptual, a narrativa terrorista tem tendência a confundir os termos de terroristas, *jihadistas* e CTE. Embora existam sobreposições dentro destes grupos há também distinções, principalmente em termos de origens, motivos e objetivos. Definilas o melhor possível é crucial para que os decisores políticos possam articular as diversas ainda que interligadas problemáticas dentro do ISIS.

Segundo David Malet, um combatente estrangeiro é um “cidadão não nacional de Estados conflituosos que se junta a insurreições durante conflitos civis”<sup>81</sup>. No entanto, esta definição carece da vertente social pelo qual nos parece mais completa a definição de Thomas Hegghammer “agente que (1) se juntou, e opera dentro dos limites de uma insurreição, (2) não possui cidadania do Estado em conflito ou vínculos de parentesco com as fações em guerra, (3) não está afiliado a uma organização militar oficial e (4) não é remunerado”<sup>82</sup>, embora se saiba que alguns grupos como é o caso do ISIS pagam, ainda que uma verba de sustentabilidade, a alguns combatentes. Foi a Resolução 2178 (2014) do CSNU que definiu o termo CTE, “*indivíduos que viajam para um Estado distinto do seu Estado de residência ou nacionalidade, com o propósito de praticar, planejar ou preparar atos terroristas ou de participar nos mesmos, ou de fornecer ou receber treino em atividades terroristas nomeadamente ligados a conflitos armados*”. Esta, ao associar terrorista ao termo de combatentes estrangeiros originou uma maior disposição para reforçar soluções de prevenção e justiça penal do que de dissuasão e reintegração<sup>83</sup>.

#### a. Emergência

Determinar um período certo para a emergência dos CTE na Síria é difícil, mas as primeiras referências na literatura apontam para o segundo semestre de 2012.

O aparecimento de CTE na zona de conflito foi impulsionado e acelerado pelas novas tecnologias. A *internet* e a informação genuína ou manipulada, veiculada pelos meios de comunicação e plataformas sociais tornou-se numa poderosa arma, que nem a censura, a repressão e as ditaduras conseguem controlar na totalidade. Neste sentido, as vozes sem voz passaram a poder expressar-se globalmente, fazendo com que vídeos de

---

<sup>81</sup> Malet, D. (2013). *Foreign Fighters: Transnational Identity in Civic Conflicts*. Oxford: Oxford University Press, p. 9.

<sup>82</sup> Hegghammer, T. (2010). The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad. *International Security*, Vol. 35, N.º 3, pp. 57-58.

<sup>83</sup> UN Security Council (2014). S/RES/2178. Security Council Resolution 2178 [on threats to international peace and security caused by foreign terrorist fighters].

opressão e humilhação face ao regime rapidamente se difundissem com o objetivo de atrair apoios internacionais, financiamentos e até mesmo o recrutamento de novos guerrilhas<sup>84</sup>.

#### b. Crescimento

A preocupação em torno dos CTE atingiu maiores níveis de atenção internacional e preocupação para os Estados de onde advinham após a publicação de um relatório do CDH das Nações Unidas<sup>85</sup> e de outro do Centro Internacional para o Estudo da Radicalização (ICSR), que evidenciava a presença e o crescimento de CTE na Síria. Segundo este último entre 2 a 5 mil CTE estariam no terreno dos quais 140 a 600 (7-11%) europeus, sendo a razão principal das deslocações o combate ao regime de Assad<sup>86</sup>.

A partir do segundo semestre de 2013 deu-se uma nova vaga de crescimento dos CTE, agora motivados pela presença de grupos *jihadistas* na Síria que incentivavam o derrube do regime sírio e a criação do Califado. Segundo o ICSR, no final do ano o número de CTE teria quase duplicado (para 11 000, cerca de 1 900 advindos de países europeus, principalmente da França, do Reino Unido e da Alemanha)<sup>87</sup>.

O ano de 2014 introduziu novas complexidades à problemática dos CTE. Em primeiro lugar o ISIS atingiu o seu auge, detendo um vasto controlo territorial e autoproclamando a 29 de junho o Califado, o que permitiu uma maior difusão da sua propaganda evidenciando os seus ganhos e experiências em tempo real, assim como o desenvolvimento de novas técnicas de recrutamento, estimulando uma nova vaga de CTE na Síria<sup>88</sup>.

Segundo, uma vaga de CTE que regressaram aos países de origem juntaram-se a apoiantes do ISIS, passando perpetrar ataques em território nacional<sup>89</sup>, o que levou à criação ou reforço de legislação para contornar esta ameaça. No quadro da ONU foram

---

<sup>84</sup> Ribeiro, F. (2014). O Ambiente Informacional: Os Media Sociais e Tradicionais. In: *Cadernos do IESM N.º4 – O Conflito da Síria: As Dinâmicas de Globalização, Diplomacia e Segurança*. (Coord. Vieira, R. e Rodrigues, T.), pp. 49-54.

<sup>85</sup> UN Human Rights Council (2012). A/HRC/21/50. *Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic*, capítulo II, B.26.

<sup>86</sup> Zelin, A. (2013). Insight: European Foreign Fighters in Syria. *International Center for the Study of Radicalization*, disponível em <https://icsr.info/2013/04/02/european-foreign-fighters-in-syria-2/>, acedido a 10 de março de 2020.

<sup>87</sup> Zelin, A. (2013). Insight: Up to 11 000 foreign fighters in Syria; steep rise among Western Europeans *International Center for the Study of Radicalization*, disponível em <https://icsr.info/2013/12/17/11000-foreign-fighters-syria-steep-rise-among-western-europeans/>, acedido a 10 de março de 2020.

<sup>88</sup> Tomé, L. (2015), pp. 128 e 129.

<sup>89</sup> A 24 de maio de 2014 deu-se o primeiro ataque em nome do ISIS em solo europeu a um museu judaico em Bruxelas. A partir desse momento o crescimento de ataques passou a ser uma constante vivendo-se cada vez mais um clima de incerteza e insegurança na Europa.

adotadas pelo CSNU, a Resolução 2170 (2014) e 2178 (2014), evidenciando os CTE como uma ameaça crescente. O novo quadro jurídico internacional apelou à criminalização de todos os atos relacionados com a circulação para fins terroristas: o intuito de viajar, financiamento e organização ou facilitação (através do recrutamento) de viagens com o objetivo de praticar, planejar, preparar ou participar em atos terroristas tal como para propósitos de fornecimento ou receção de treino terrorista<sup>90</sup>. Já no quadro da UE foi adotada, a 20 de outubro, a estratégia de combate ao terrorismo na Síria e no Iraque, com foco nos CTE<sup>91</sup>.

Em setembro foi ainda criada por iniciativa dos EUA, a coligação internacional contra o ISIS. A primeira reunião ministerial da coligação contou com a presença de 60 dos atuais 82 membros e definiu cinco linhas de ação: apoiar as operações militares e desenvolver capacidades de treino, deter o fluxo de CTE, impedir o financiamento do ISIS, fazer face à crise humanitária na Síria e expor a verdadeira natureza do ISIS através do combate à sua propaganda (deslegitimação ideológica)<sup>92</sup>.

Apesar da adoção dos novos quadros jurídicos e medidas mais rigorosas face ao fluxo dos CTE, o aumento foi contínuo, estimando-se que atingissem os 20 mil no início de 2015 no terreno, cerca de 4 mil dos quais europeus. Este número inédito promoveu a questão dos CTE de um tema com destaque para uma narrativa paralela ao do conflito sírio<sup>93</sup>. Neste sentido, a coligação internacional contra o ISIS reuniu meios para atingir os seus objetivos, apoiando a 15 de outubro a aliança entre milícias árabes e curdas<sup>94</sup> que integraram as Forças Democráticas da Síria (FDS) para assumir o controlo dos territórios dominados pelo Califado<sup>95</sup>.

À medida que os Estados implementavam a RCSNU 2178 (2014), impedindo as deslocações dos seus nacionais para a Síria e o Iraque e o ISIS começava a perder poder e território, voltou a sua atenção para o Ocidente e alterou a sua estratégia, incentivando

---

<sup>90</sup> UN Security Council (2014). S/RES/2170. Security Council resolution 2170 [on threats to international peace and security caused by terrorist acts] e Security Council resolution 2178.

<sup>91</sup> Conselho da União Europeia (2015). *Linhas gerais da estratégia antiterrorista para a Síria e o Iraque, com especial destaque para os combatentes estrangeiros*. Bruxelas.

<sup>92</sup> Mission of the Global Coalition Against Daesh, *Global Coalition Against Daesh*, disponível em <https://theglobalcoalition.org/en/mission/>, acedido a 20 de março 2020.

<sup>93</sup> Neumann, P. R. (2015). Insight: Foreign fighter total in Syria/Iraq now exceeds 20 000; surpasses Afghanistan conflict in the 1980s. *International Center for the Study of Radicalization*, disponível em <https://icsr.info/2015/01/26/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/>, acedido a 12 de março de 2020.

<sup>94</sup> Estes apoiaram os curdos pois foram as únicas forças no terreno a combater de volta. Neste sentido tornaram-se vitais para os EUA principalmente após a vitória territorial de Kobane em janeiro de 2015.

<sup>95</sup> McCowan, J. H. (2016). Insight: Why the Kurdish-led SDF Will Struggle to Retake Raqqa. *International Center for the Study of Radicalization*, disponível em <https://icsr.info/2016/11/08/kurdish-led-sdf-will-struggle-retake-raqqa/>, acedido a 12 de março de 2020.

os combatentes a perpetuar ataques nos países de origem: “*The smallest action you do in their heartland is better and more enduring to us than what you would if you were with us. If one of you hoped to reach the Islamic State, we wish we were in your place to punish the Crusaders day and night*”<sup>96</sup>. Como resultado o *output* mediático caiu, as partidas para a Síria e o Iraque diminuíram, houve novos retornados e os ataques em solo europeu intensificaram-se. Segundo o ICSR numa entrevista a um *jihadista* francês, *Rachid Kassim* teria alegado “*As the door of hijrah closes, the door of jihad opens*”<sup>97</sup>. Embora este apelo tenha aumentado preocupações sobre o regresso dos CTE europeus, a verdade é que poucos regressaram e os ataques foram produzidos com qualidade amadora por “lobos solitários”. Todavia, o regresso dos CTE poderá alterar a situação, uma vez que têm experiência no terreno, sabem construir bombas, têm carisma e credibilidade para recrutar<sup>98</sup>.

#### Mas quem são os CTE e quais os fatores que os leva a partir?

Identificar padrões tornou-se essencial para a prevenção da radicalização, do recrutamento e avaliação da gravidade desta ameaça. Na verdade não há um perfil único de CTE e os motivos para a sua partida são de natureza variada. Contudo, existem fatores que são comuns à maioria<sup>99</sup>.

O CTE é maioritariamente do género masculino, com idades compreendidas entre 18-30 anos e muçulmano ou convertido ao Islão, embora após a criação do Califado, as partidas de mulheres tenha subido de cerca de 6 a 30%, geralmente fazendo-se acompanhar de filhos. Por norma os CTE provêm de meios urbanos, famílias disfuncionais numerosas e estão isentos de responsabilidades e obrigações familiares. A maioria tem níveis de educação e rendimentos baixos (desempregados ou com empregos precários e ilegais), associados à criminalidade, com comportamentos

---

<sup>96</sup> Reuters (2016). Islamic State Calls for Attacks on the West during Ramadan in Audio Message. Reuters Cairo, disponível em <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-islamicstate/islamic-state-calls-for-attacks-on-the-west-during-ramadan-in-audio-message-idUSKCN0YC0OG>, acessado a 01 de abril de 2020.

<sup>97</sup> ICSR Team, (2016). Insight: Influential ISIS Member: Group will Shift Towards Terrorism in the West. *International Center for the Study of Radicalization*, disponível em <https://icsr.info/2016/11/21/influential-isis-member-group-will-shift-towards-terrorism-west/>, acessado a 12 de março de 2020. Contudo, ainda houve combatentes a viajar embora o intuito fosse receber treino e desenvolver ligações em rede sendo os períodos de duração curta, contornado o controlo de ausências.

<sup>98</sup> Neumann, P. (2018). Insight: ISIS and Terrorism in Europe: What Next? *International Center for the Study of Radicalization*, disponível em <https://icsr.info/2018/02/16/isis-terrorism-europe-next/>, acessado a 14 de março de 2020.

<sup>99</sup> Marone, F. & Vidino, L. (2019), p. 10. As características variam essencialmente consoante os contextos de cada país. Não quer dizer que são todos economicamente e educacionalmente debilitados, muitos até podem ter graus superiores o que os torna ainda mais perigosos.

aditivos e por vezes distúrbios mentais<sup>100</sup>. Mostram-se desiludidos com as condições de vivência e carecem de uma prospectiva futura e de coesão social, sendo marginalizados e excluídos o que potencia crises identitárias. Neste sentido procuram a necessidade de pertença a uma estrutura, um propósito ou mesmo regras. Além do mais, querem provar o seu potencial e consideram que nada têm a perder<sup>101</sup>.

Apesar destas características e contextos internos, considera-se a radicalização o fator decisivo para a sua partida onde elementos como a ideologia, propaganda, redes sociais e tradicionais são cruciais. A ideologia é o núcleo, o fundamentalismo islâmico do ISIS apenas reconhece os sunitas como os verdadeiros muçulmanos e acredita que existe justificação para as suas ações, sendo tudo realizado em prole de um bem maior. A propaganda é a forma como a mensagem é divulgada, realiza-se de modo profissional em várias línguas com objetivos distintos: intimidar os inimigos do ISIS e recrutar os apoiantes, (evidenciado a boa vida que se vive no califado: o acesso à escola, a cuidados médicos gratuitos e à educação correta da *Sharia*). As redes sociais permitem a criação de uma ligação e persuasão mais íntima embora o contato seja virtual<sup>102</sup> enquanto as redes tradicionais são geralmente compostas por familiares e amigos com quem se mantêm contatos diretos e interpessoais<sup>103</sup>.

Outros focos de radicalização caracterizam-se pelas lideranças carismáticas, que simpatizam com a causa e tornam-se verdadeiros influenciadores, as mesquitas e as prisões onde se criam ou fortalecem laços extremistas e são propagadas ideologias<sup>104</sup>.

*“The United States is asking Britain, France, Germany and other European allies to take back over 800 ISIS fighters that we captured in Syria and put them on trial. The Caliphate is ready to fall. The alternative is not a good one in that we will be forced to release them...”<sup>105</sup>”*

No final de 2018, a coligação internacional contra o ISIS e as FDS dariam a sua missão quase por cumprida ao diluir o território físico do ISIS para 1%. A posição de Donald Trump a 19 de dezembro de 2018 ao anunciar *“We have defeated ISIS”* e o

---

<sup>100</sup> *Ibidem*, pp. 10-24.

<sup>101</sup> Piçarro, J. (2014). Estratégia Genética. In: *Cadernos do IUM n.º 15 - O DAESH. Dimensão Globalização, Diplomacia e Segurança* (Coord. A. Centenico, T. Rodrigues), p. 40.

<sup>102</sup> Campos, A. (2014). A influência da Globalização. In: *Cadernos do IUM n.º 15 - O DAESH. Dimensão Globalização, Diplomacia e Segurança* (Coord. A. Centenico, T. Rodrigues), pp. 26-34. Muitas jovens partem para o ISIS sendo recrutadas por futuros maridos.

<sup>103</sup> Marone, F. & Vidino, L. (2019), pp. 23-24.

<sup>104</sup> Piçarro, J. (2014), pp. 39 e 40.

<sup>105</sup> Trump, D. J. (2019). Tweet de Donald J. Trump (@realDonaldTrump), 17 de fevereiro de 2019, disponível em <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1096980408401625088>, acedido a 10 de abril de 2020.



início da retirada das tropas americanas “*It’s time for our troops to come back home*”, chocou os seus aliados, por se considerar uma afirmação imprudente e terreno fértil para o ressurgimento do ISIS<sup>106</sup>.

A nível jurídico, embora a adoção da RCSNU 2396 (2017) tivesse destacado uma série de medidas para lidar com os CTE e suas famílias, incentivado ao mesmo tempo os Estados a fortalecer a segurança nas fronteiras, a cruzar listas de vigilância e bases de dados, a recolher dados biométricos e a partilhar informações sentiu-se a necessidade de reforçar mecanismos já em vigor<sup>107</sup>. A 27 de dezembro de 2018, o Comité Contra o Terrorismo do CSNU aprovou uma adenda aos Princípios Orientadores de Madrid de 2015<sup>108</sup> de modo a preencher lacunas e a encarar novos desafios provenientes do regresso dos CTE<sup>109</sup>, dada a posição de Trump, o qual, perante a pressão da comunidade internacional, manteve as suas tropas no terreno prometendo destruir por completo o Califado até ao regresso mais moroso dos seus homens<sup>110</sup>. Na sequência deste evento e mediante os avanços sobre o último bastião do ISIS, em Baghouz, o Presidente dos EUA apelou, a 17 de fevereiro de 2019, que todos os Estados que tivessem CTE à guarda das FDS os repatriassem o mais rápido possível. A 23 de março de 2019 foi celebrado oficialmente o desmantelamento do Califado o que levantou questões a nível regional e global quanto ao destino e ao risco de retornar estes CTE<sup>111</sup>.

Mais de 40 mil combatentes de pelo menos 80 países viajaram para a Síria e o Iraque para se juntarem ao ISIS entre abril de 2013 e junho de 2018, 75% dos quais homens, 13% mulheres e 12% crianças, sendo cerca de 730 nascidas dentro do Califado<sup>112</sup>. Embora a maioria seja proveniente do Médio Oriente e do Norte de África, existe um número significativo de 5500 europeus, registando a França o maior número de 1910 cidadãos, quase o dobro da Alemanha (960) e do Reino Unido (850). Em

---

<sup>106</sup> BBC (2018). Syria conflict: US officials withdraw troops after IS ‘defeat’. BBC United Kingdom, disponível em <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-46623617>, acedido a 10 de abril de 2020.

<sup>107</sup> UN Security Council (2017). S/RES/2396. Security Council Resolution 2396 [on threats to international peace and security caused by terrorist acts - foreign terrorist fighters].

<sup>108</sup> Os princípios orientadores de Madrid são uma ferramenta prática de 35 medidas para ajudar os EM a impedir o fluxo de CTE para a zona de conflito.

<sup>109</sup> UN Security Council (2018). S/2018/1177. 2018 Addendum to the 2015 Madrid Guiding Principles.

<sup>110</sup> BBC (2018). Syria conflict: Trumps slows down troop withdrawal. BBC United Kingdom, disponível em <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-46723603>, acedido a 10 de abril 2020.

<sup>111</sup> BBC (2019). Trump tells European countries to take back IS fighters. BBC United Kingdom, disponível em <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-47269887>, acedido a 10 de abril de 2020.

<sup>112</sup> Cook, J. & Vale, G. (2018), pp. 21 e 22.

termos proporcionais a Bélgica (413), os Países Baixos (280) e a Dinamarca (145) revelam-se os mais afetados<sup>113</sup>.

É estimado que cerca de 7 mil tenham regressado aos seus países de origem. Na Europa o retorno foi de cerca de 30%, o equivalente a aproximadamente 1 200 CTE<sup>114</sup>, em duas vagas. A primeira antes da proclamação do Califado em 2014, sendo por isso considerados menos violentos, e a segunda ao longo de 2015 quando começaram a existir mais ataques na UE<sup>115</sup>. Os motivos para o seu regresso foram vários: (1) partiram cedo e nunca foram integrados no ISIS (regressaram cansados); (2) ficaram mais tempo mas não concordaram com as atividades do ISIS; (3) comprometidos com o ISIS mas não era a vida que ansiavam (desiludidos); (4) totalmente comprometidos com o ISIS, mas obrigados a abandonar devido a perdas territoriais ou capturas sendo enviados para o país de origem e (5) enviados pelo ISIS para lutar pelo Califado<sup>116</sup>.

Muitos outros morreram, deslocaram-se para países vizinhos e para zonas onde afiliadas do ISIS e da Al-Qaeda dominam<sup>117</sup>, alguns integraram-se nas redes de refugiados procurando esconder-se entre a população civil e os restantes continuam detidos nos campos de detenção na Síria e no Iraque<sup>118</sup>.

No contexto atual espera-se um aumento do número de retornados e a Europa receia que o seu acolhimento possa ter um efeito negativo à segurança interna. Sendo certo que não se pode assumir que todos os retornados tenham intenções de perpetrar ataques, a conclusão será sempre de “alto impacto” o que fará com que o medo e a incerteza predomine na vida social. Ou seja, haverá medo constante gerado pela incerteza de um ato imprevisível que tome a subversão da paz pela violência como ancora garantida da vida diária<sup>119</sup>. De outra forma, é possível que sejam úteis para a desvinculação e prevenção da radicalização e do recrutamento, uma vez que estiveram no terreno e podem não querer se associar mais ao ISIS, porém estes casos são raros<sup>120</sup>.

---

<sup>113</sup> Scherrer, A., Isaksson, C., Ragazzi, F. & Walmsley J. (2018). The return of Foreign Fighters to the EU soil: Ex-post evaluation. *European Parliamentary Research Service*, pp. 31-33.

<sup>114</sup> A nível de retornados até janeiro de 2018 a Bélgica classificava 1/3, a Alemanha cerca de 300, os Países Baixos 280, a Dinamarca contava com 67, o Reino Unido uma média de 425 e a França com 225.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> Barret, R. (2017). Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees. *The Soufan Center*, pp. 18-21.

<sup>117</sup> Nomeadamente o Afeganistão, sul das Filipinas, Iémen, Somália, Líbia, bacia do Lago Chade e Sahel.

<sup>118</sup> UN Security Council (2018). S/2018/705. Twenty-second report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities.

<sup>119</sup> Appadurai, A. (2006). *Fear of Small Numbers: an essay on the geography of anger*. Londres: Public Planet Books.

<sup>120</sup> Scherrer, A., Isaksson, C., Ragazzi, F. & Walmsley J. (2018), pp. 25-27.

Os retornados estão longe de ser uma população homogênea. Analisar a diversidade de antecedentes, papéis e experiências vividas no ISIS é um pré-requisito para compreender as necessidades e os riscos que são colocados ao seu regresso<sup>121</sup>.

Retornar CTE masculinos representa um maior risco, pois estão mais expostos a ambientes de guerra embora também desempenhem funções fora desse contexto (engenheiros, médicos, administradores, cozinheiros, motoristas e funcionários da polícia religiosa ou dos tribunais da *Sharia*). As mulheres inicialmente desempenhavam apenas o papel de "*noivas jihadistas*" e donas de casa, dedicando-se às tarefas da vida doméstica, educação dos filhos e religião, conduzindo os deveres da família e só mais tarde passaram a ocupar um lugar fundamental no processo de recrutamento, apoio logístico, disseminação de propaganda, angariação de fundos e vigilância, muitas integrando a Brigada *al-Khansaa* (polícia religiosa feminina do ISIS) para fazer cumprir as leis e punir a desobediência, inclusive por meios violentos. Já as crianças são consideradas fundamentais, porque são menos propensas a resistir, leais, menos dispendiosas e asseguram a ideologia. Os rapazes são designados por *cubs* direcionados para o combate a partir dos 9 e ocupam funções de vigilância de postos de controlo e fabrico armas; as raparigas designadas "irmãs do Estado Islâmico" são treinadas para apoiar os maridos, recrutar e divulgar propaganda<sup>122</sup>.

Embora o Califado tenha sido dissolvido, a derrota permanente do ISIS está longe de ser assegurada, uma vez que a organização e a ideologia permanecem vivas e a guerra civil na Síria continua por se resolver. Segundo relatórios da ONU entre 14 mil e 18 mil militantes continuam ativos, ainda que em "modo *mute*". Deste modo, acredita-se que o ISIS esteja numa fase de adaptação, transição e consolidação oculta e mais clandestina com o objetivo de criar condições para um ressurgimento<sup>123</sup>.

O ISIS não foi apenas um projeto territorial mas também uma utopia que inspirou milhares de seguidores pelo mundo fora. Embora *al-Baghdadi* tenha sido morto a 26 de outubro de 2019, dificultando a renascença prévia territorial, a verdade é que o ISIS aclamou sem demora, a 31 de outubro, como sucessor de *al-Baghdadi*, *Ibrahim al Hashemi al Qurayshi*, demonstrando que o ISIS não se dará por vencido<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> *Ibidem*.

<sup>122</sup> Piçarro, J. (2014), pp. 39-52 e Cook, J. e Vale, G. (2018), pp. 26, 27 e 34.

<sup>123</sup> UN Security Council (2018), S/2018/705 e Neumann, P. (2018), *Insight: ISIS and Terrorism in Europe: What Next?*.

<sup>124</sup> Observador (2019). Estado Islâmico confirma a morte de al-Baghdadi e anuncia o seu sucessor, disponível em <https://observador.pt/2019/10/31/estado-islamico-confirma-a-morte-de-al-baghdadi-e-anuncia-o-seu-sucessor/>, acedido a 10 de abril de 2020.

### **Capítulo III - A União Europeia e as abordagens de segurança face ao regresso dos Combatentes Terroristas Estrangeiros**

A problemática dos Combatentes Terroristas Estrangeiros é uma ameaça à segurança, aos valores das sociedades democráticas e aos direitos e liberdades dos cidadãos europeus, e por isso uma prioridade das agendas políticas da UE e dos seus EM desde 2013, embora levante inúmeras questões legais, éticas e práticas relativamente às obrigações e capacidades dos EM. Os CTE são considerados como uma ameaça à segurança devido à sua experiência de combate e aquisição de meios e instrução na zona de conflito, temendo-se que após o seu regresso perpetrem atos terroristas em solo nacional ou desenvolvam atividades ligadas à radicalização e ao recrutamento. Além disso, muitos partiram com as suas famílias ou constituíram-na posteriormente já na zona de conflito, o que aumenta as preocupações sobre o retorno de crianças, por levantar a questão do equilíbrio serem vítimas, desprovidos de escolha ou ameaça, pois é a única realidade que conhecem<sup>125</sup>.

Não existe uma solução única para enfrentar este desafio sendo imperativa uma resposta conjunta a nível nacional, regional e internacional que vise articular com eficiência mecanismos de prevenção, criminalização e reabilitação dos retornados. No entanto, sendo a segurança responsabilidade exclusiva de cada EM<sup>126</sup>, o papel da UE nesta matéria prende-se principalmente pela coordenação e cooperação. Neste sentido, o seu maior desafio tem sido adotar políticas coesas e comuns que encontrem um equilíbrio entre as questões de segurança e a identidade política europeia<sup>127</sup>, em particular o respeito pelo Estado de Direito e o cumprimento dos DH. Considera-se que a causa desta relação nem sempre é homogénea sendo os principais responsáveis os seus EM que priorizam medidas de segurança interna, o que por vezes choca com os valores e princípios da UE como será analisado mais à frente<sup>128</sup>.

#### **As competências da UE relativas à problemática dos CTE**

Conhecer a raiz da problemática e analisar como os diferentes instrumentos, medidas e atores interagem em torno do fenómeno dos CTE é um pré-requisito para avaliar a relevância da resposta global da UE nesta matéria.

---

<sup>125</sup> Scherrer, A., Isaksson, C., Ragazzi, F. e Walmsley J. (2018), pp. 4 e 5.

<sup>126</sup> Versão consolidada do Tratado da União Europeia de 7 de junho de 2016 do *Jornal oficial da União Europeia*, Título I, Artigo 4, n.º2.

<sup>127</sup> A Identidade Política Europeia baseia-se num conjunto de valores e princípios adotados pelo artigo 2.º e 3.º do Tratado da União Europeia. Contudo, esta é limitada sendo apenas complementar à nacional.

<sup>128</sup> Scherrer, A., Isaksson, C., Ragazzi, F. e Walmsley J. (2018), pp. 4-16.

Após os ataques terroristas de Madrid (2004) e de Londres (2005), a UE adotou a Estratégia Antiterrorista para combater o terrorismo em todo o mundo em conformidade com os DH e tornar a Europa mais segura permitindo aos seus cidadãos viver num espaço de liberdade, segurança e justiça. Esta assentou em quatro pilares (prevenir, proteger, perseguir e responder) e estabeleceu os EM como os principais responsáveis na luta contra o terrorismo<sup>129</sup>.

Embora o combate ao terrorismo e a segurança nacional sejam de exclusiva competência de cada EM, a UE ciente da urgência de uma abordagem global no que toca à problemática dos CTE desde 2013 tem vindo a desempenhar um papel pró-ativo na coordenação e no apoio às capacidades nacionais através da criação de linhas de ação internas e externas comuns. Sendo este fenómeno de natureza transfronteiriça tem procurado essencialmente adotar instrumentos jurídicos que reforçam a cooperação integrada judiciária e policial<sup>130</sup>, sobretudo no controlo das fronteiras, a promoção de conhecimentos especializados à escala da UE e de boas-práticas para prevenir radicalização e de respostas estratégicas<sup>131</sup>. Numa linha mais específica, para apoiar os esforços dos EM na matéria, acordou desde logo uma série de medidas contemplado: prevenir a radicalização e o extremismo violento, reforçar a partilha de informação e detetar viagens suspeitas, fortalecer respostas de justiça penal e cooperar com países terceiros<sup>132</sup>.

Em 2014, colocou a questão dos combatentes estrangeiros no centro das suas prioridades ao adotar a Estratégia Antiterrorista para a Síria e o Iraque com o objetivo de estabelecer uma resposta europeia mais coerente à problemática<sup>133</sup>.

Mais tarde, devido ao cenário de insegurança vivido na sequência dos ataques de Paris em 2015 foi adotada, a 12 de fevereiro, uma declaração com o compromisso de reforçar as medidas e o quadro legislativo da UE nesta matéria<sup>134</sup>. Desde então inúmeros progressos têm sido desenvolvidos nas seguintes áreas prioritárias:

---

<sup>129</sup> Conselho da União Europeia (2005). *Estratégia Antiterrorista da União Europeia*. Bruxelas.

<sup>130</sup> Principalmente entre os organismos de cada EM, as agências de Justiça e Assuntos Internos da UE (Eurojust, Europol, Frontex e Cepol) e países terceiros.

<sup>131</sup> Scherrer, A., Isaksson, C., Ragazzi, F. e Walmsley J. (2018), p. 6

<sup>132</sup> A 30 de agosto de 2014 o Conselho Europeu apelou à aplicação acelerada de tais medidas. Conselho Europeu (2014). Reunião Extraordinária do Conselho Europeu (30 de agosto de 2014) – Conclusões. Bruxelas.

<sup>133</sup> Conselho da União Europeia (2015). *Linhas gerais da estratégia antiterrorista para a Síria e o Iraque, com especial destaque para os combatentes estrangeiros*. Bruxelas.

<sup>134</sup> Conselho Europeu (2015). Comunicado de Imprensa: Reunião informal dos Chefes de Estado ou de Governo Bruxelas, 12 de fevereiro de 2015 – Declaração dos membros do Conselho Europeu, disponível

Prevenção da radicalização, recrutamento e extremismo violento – Esta abordagem é primordial para mitigar e combater o fenómeno dos CTE. Neste plano tem sido reforçado o controlo da *internet* e o combate à difusão de conteúdos terroristas em linha, sendo criado em 2015 pela Europol a Unidade da UE de Sinalização de Conteúdos na *internet* com o objetivo de identificar este tipo de conteúdos e aconselhar os EM nesta questão. Em 2018 foram também propostas regras mais severas como o prazo de uma hora para a remoção de conteúdos sinalizados, penalizações e definições mais coesas para a garantia deste propósito<sup>135</sup>.

Além disso, tem sido delineado um reforço nas políticas de integração social e no diálogo com as comunidades locais e líderes religiosos.

Controlo das fronteiras externas e das armas de fogo – A UE tem vindo a intensificar o controlo sistemático e harmonizado das suas fronteiras para detetar viagens suspeitas, adotando para tal em 2016 uma diretiva para harmonizar a utilização de dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) que são recolhidos pelas transportadoras aéreas e automaticamente transferidos para as autoridades policiais dos EM<sup>136</sup>. Alterou ainda em 2017 o Código de Fronteiras Schengen, obrigando todos os EM a realizar controlos sistemáticos por confronto com as bases de dados pertinentes tanto à entrada como à saída, incluindo às pessoas que beneficiem do direito de livre circulação no ceio da UE. Além disso, considerou-se importante no mesmo ano a adoção da Diretiva 2017/853 relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas de fogo destinada a aumentar a rastreabilidade e a impedir a reativação ou conversão de armas de fogo<sup>137</sup>.

A partilha e o intercâmbio de informações – A UE considera importante a partilha e atualização atempada de informações em articulação com as suas bases de dados

---

em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/02/12/european-council-statement-fight-against-terrorism/>, acedido a 12 de abril de 2020.

<sup>135</sup> Conselho Europeu (2020). Luta da UE contra o terrorismo, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/>, acedido a 13 de abril de 2020.

<sup>136</sup> Conselho Europeu (2020). Regulamentar a utilização dos registos de identificação dos passageiros (PNR), disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/passenger-name-record/>, acedido a 13 de abril de 2020.

<sup>137</sup> Conselho Europeu (2020). Luta da UE contra o terrorismo, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/>, acedido a 13 de abril de 2020.

principais<sup>138</sup>. Neste sentido, em 2016 foi criado o Centro Europeu de Luta contra o Terrorismo pela Europol, uma plataforma através da qual os EM podem intensificar a partilha de informações e a cooperação operacional no que se refere à monitorização e investigação de CTE, tráfico ilícito de armas de fogo e financiamento do terrorismo. Além disso tem sido reforçada a interoperabilidade dos seus sistemas de informação, visando que se complementem mutuamente de modo a facilitar a identificação de pessoas e o combate à fraude violenta, e o aperfeiçoamento das suas bases de dados existentes adotando novas regras ao Sistema de Informação de Schengen<sup>139</sup>.

Cooperação com países terceiros – Neste domínio a UE tem vindo a intensificar a sua ação externa através diálogos políticos, acordos de cooperação, projetos de assistência e de desenvolvimento de capacidades especialmente com a Turquia, Jordânia, Líbano e o Iraque pois muitos CTE acabam por deslocar-se para países vizinhos ou dissimulam-se nos fluxos dos refugiados fugindo à justiça penal dos seus países. Neste sentido é de destacar o desenvolvimento de projetos com as autoridades iraquianas a nível de recolha de dados e com a Turquia de modo a aumentar os seus esforços para impedir a passagem de CTE, dinheiro e equipamentos<sup>140</sup>.

Resposta de justiça penal – A 15 de março de 2017 foi adotada a Diretiva 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo, reforçando o quadro jurídico da UE no que respeita a prevenção de ataques terroristas e a resposta ao fenómeno dos CTE. Esta implementado a RCSNU 2178 (2014) e o Protocolo Adicional à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo (2015) marca o culminar dos esforços para estabelecer coerência na esfera legislativa, criminalizando todos os atos com o intuito de viajar para o exterior para se juntar a grupos terroristas, nomeadamente de cometer, contribuir ou participar em crimes terroristas, dar ou receber treino, organizar ou facilitar deslocações, fornecer ou recolher fundos para o terrorismo<sup>141</sup>.

Contudo, esta adoção levantou algumas dúvidas por incoerência no que respeita o artigo 3.º do 4.º Protocolo da Convenção Europeia dos Direitos Humanos que estipula

---

<sup>138</sup> O sistema de Informações Antecipadas de passageiros, o Sistema de Informação Schengen, o Sistema de Informação sobre Vistos, o EURODAC, Sistemas de informação da Europol, a estrutura *Prüm*, o Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais e as bases de dados de documentos de viagem roubados e perdidos da Interpol.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

<sup>140</sup> Conselho da União Europeia (2016). *Combatentes terroristas estrangeiros regressados: Opções estratégicas*. Bruxelas.

<sup>141</sup> Scherrer, A., Isaksson, C., Ragazzi, F. e Walmsley J. (2018), pp. 7 e 8.

*“Ninguém deverá ser privado do direito de entrar no território do Estado de que é nacional”* e indefinição do termo *“viajar para terrorismo”* sendo possível interpretações diferentes gerando conflitos entre os limites de Segurança e DH<sup>142</sup>.

Partilha de boas práticas – Avaliar a eficiência das políticas adotadas pelos EM por vezes pode ser tarefa complicada. Desta forma, a UE promove a partilha de boas práticas de combate à radicalização e de respostas estratégicas face ao regresso dos CTE, nomeadamente avaliações, comportamentos, intenções e medidas que tenham sido eficazes. Para tal, conta com o apoio de várias instâncias principalmente da Rede de Sensibilização para a Radicalização (RAN)<sup>143</sup>.

Impedir o financiamento – A UE tem vindo a reforçar as ações de combate ao financiamento do terrorismo e de branqueamento de capitais. Assim importa destacar a Quinta Diretiva de Branqueamento de Capitais 2015/849, os trabalhos do GAFI e a aplicação de sanções e o congelamento de bens a pessoas e grupos listados<sup>144</sup>.

Promoção de planos de combate à radicalização, reintegração e reabilitação – Neste âmbito a UE presta o seu apoio financeiro uma vez que estes programas tanto dentro como fora das prisões são extremamente fortes em recursos<sup>145</sup>.

### **A abordagem dos Estados-Membros para combater o retorno dos CTE**

Desde a criação da UE que os EM têm relutância em cooperar em matéria de soberania pondo os seus interesses nacionais como prioritários. Desta forma, diferentes posições relativamente ao retorno dos CTE têm emergido entre os EM com base nas suas condições internas e contextos sociais. Se por um lado existem países que em conformidade e respeito pelos DH estão mais dispostos a aceitá-los e a condená-los em solo nacional, por outro existem países que em prole da sua segurança interna têm vindo a recusar o seu regresso, incentivando o julgamento destes na Síria e no Iraque e procedendo a medidas mais rigorosas como a revogação da cidadania.

---

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>143</sup> *Ibidem*, pp. 16 e 17. A RAN foi criada em 2011 pela Comissão Europeia com o objetivo de combater a radicalização, contando para ta com uma rede de profissionais de primeira linha (professores, assistentes sociais, polícias comunitários...) que partilham conhecimentos e boas práticas em toda a Europa.

<sup>144</sup> Conselho Europeu (2019). Luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/>, acedido a 14 de abril de 2020.

<sup>145</sup> Conselho da União Europeia (2016).



Os países que têm instigado deixar os CTE em terreno de operações para serem presos e julgados no Iraque ou na Síria têm sido alvo de enorme pressão internacional para prevalecerem opções de repatriamento tanto por razões de sobrecarga das autoridades locais em termos de capacidades judiciais e instalações de detenção como por violações aos DH e cenários de insegurança<sup>146</sup>.

A adoção da RCSNU 2178 (2014) a nível internacional e da Diretiva 2017/541 a nível europeu embora tenham estabelecido um quadro jurídico coerente e específico para a questão dos CTE, suscitando emendas às legislações nacionais para criminalizar ações preparatórias e atos auxiliares ao terrorismo e homogeneizando abordagens na sua gestão, os EM tendem a atuar de forma distinta na formulação e utilização de tais poderes deferindo por vezes em termos de objetivos, métodos e resultados<sup>147</sup>.

Interpretações de “fins terroristas” tendem a ser indefinidas e a experiência jurídica nesta área ainda é muito embrionária, aliás a primeira vaga de retornados chegou antes da existência destes quadros pelo que muitos nem chegaram a ser condenados. Desta forma, os desafios colocados pelo fenómeno de retornar CTE são sem precedentes, o que leva os EM a retirar conclusões através das respostas implementadas nos seus contextos políticos “*learn by doing*”<sup>148</sup>.

Não existe uma abordagem comum para lidar com o retorno dos CTE mas sim abordagens caso a caso sendo por isso mais complicado determinar efeitos de sucesso nas políticas aplicadas, pois cada CTE é diferente. Neste sentido, os EM têm vindo a implementar mecanismos repressivos e socio-preventivos para fazer face a esta ameaça, contando para tal com inúmeros organismos governamentais e setores profissionais na qual é importante uma integração “*topo base*”<sup>149</sup>.

As iniciativas socio-preventivas não devem ser implantadas como alternativa às repressivas, mas sim como complementares nos sistemas prisionais e de liberdade condicional e imperativas aquando a carência de provas para os conduzir à penalização dos seus atos. Neste sentido a questão não se prende pela criminalização ou reintegração

---

<sup>146</sup> Scherrer, A., Isaksson, C., Ragazzi, F. e Walmsley J. (2018), pp. 52-54. É temido que os regimes jurídicos no Iraque e na Síria não concedam aos indivíduos um julgamento justo potencialmente incorrendo na pena de morte o que contraria os princípios da UE, além disso a falta de recursos pode originar ações penais ineficazes e à fuga das prisões.

<sup>147</sup> *Ibidem*, pp. 39 e 40.

<sup>148</sup> *Ibidem*.

<sup>149</sup> *Ibidem*.

mas sim pela melhor maneira de relacioná-las garantindo adotar respostas completas e mais eficazes<sup>150</sup>.

As respostas primárias ao retorno dos CTE são comuns a todos os EM tendo como premissa principal a investigação criminal e a avaliação de risco<sup>151</sup>. De seguida, com vista a garantir a segurança interna, a resposta de justiça penal é a opção privilegiada pela maioria dos EM, porém na prática nem todos os processos culminam em condenações sendo a razão principal a falta de provas. Para contornar esta situação, alguns EM têm procurado reforçar julgamentos *in absentia*, isto é, iniciar os processos judiciais enquanto os CTE permanecem no Iraque e na Síria de modo a que sejam logo condenados à chegada<sup>152</sup> e recolher provas através da *internet*, nomeadamente fotografias e comunicações nas plataformas sociais, ou do campo de batalha como formulários de associação ao ISIS, passaportes, telemóveis e impressões digitais que evidenciem a sua associação a grupos terroristas<sup>153</sup>.

Quando condenados, a resposta é fácil, vão para a prisão<sup>154</sup> ou ficam em liberdade condicional estando sujeitos a processos de “*desradicalização*” e desvinculação ideológica através de programas de reabilitação e reintegração<sup>155</sup>.

Quando não existe uma resposta de justiça penal, os retornados são acompanhados de acordo com o risco que desempenham. Os considerados de “baixo risco” são levados a participar em iniciativas de reabilitação e reintegração na qual se prevê uma intervenção precoce através de medidas de inclusão social, o acompanhamento de questões de saúde mental e o fortalecimento de programas educativos e culturais<sup>156</sup>.

Considerados de “alto risco” podem estar sujeitos a uma série de medidas administrativas como: a privação de cidadania, porém esta medida em termos práticos é restringida a pessoas com dupla nacionalidade devido às obrigações resultantes da

---

<sup>150</sup> *Ibidem*.

<sup>151</sup> A avaliação de risco é realizada de forma individual, classificando os CTE em função da sua duração e ocupação na Síria e no Iraque, assim como a sua intenção revelada após o regresso.

<sup>152</sup> Porém isto trás desafios uma vez é difícil localizar e entrar em contato direto com quem reside em zonas de conflito, dando a notificação formal de que foram convocados a tribunal.

<sup>153</sup> *Ibidem*, pp. 39-45.

<sup>154</sup> A prisão pode apenas atrasar riscos colocados pelos indivíduos uma vez que algumas penas são consideradas leves, principalmente nos regimes jurídicos em que se obtêm privilégios em troca de informações cruciais, é neste sentido que os programas de reintegração e reabilitação são fundamentais. Alguns EM favorecem abordagens de dispersão evitando a dinâmica de grupo enquanto outros favorecem um modelo de contenção de modo a evitar a radicalização.

<sup>155</sup> *Ibidem*.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

Convenção para a redução dos casos de apatridia da ONU de 1961<sup>157</sup>; a detenção e prisão preventiva<sup>158</sup>; a restrição de circulação através da recusa de emissão ou apreensão de documentos pessoais e o acompanhamento fixo através de processos de vigilância contínuos de modo a evitar o aliciamento a atividades terroristas<sup>159</sup>.

Mais complexo para a adequação destas medidas e crescente preocupação dos EM tem sido a questão do regresso de mulheres e principalmente de crianças, muitas delas nascidas na região e sujeitas a ficarem apátridas. Atendendo ao regresso de mulheres, inicialmente os processos de investigação e criminalização eram mais cuidadosos uma vez que estas geralmente eram vítimas de abusos e violência regressando traumatizadas e por isso carecendo de proteção, apoio e aconselhamento. Porém a evolução do seu papel cada vez mais ativo no ceio do ISIS levou a que vários países adotassem abordagens cada vez mais igualitárias entre homens e mulheres<sup>160</sup>.

Relativamente às crianças, existem controvérsias entre a idade de responsabilidade criminal, sendo difícil de estabelecer uma imagem clara das políticas adotadas em prole do seu retorno embora seja visível que esta tem sido a maior disponibilidade dos EM<sup>161</sup>. A complexidade de retornar as crianças prende-se pela dicotomia entre as obrigações legais para com crianças, que à luz do direito internacional são sempre vítimas pois partem sem ter a opção de escolha e por ao mesmo tempo constituírem uma ameaça à segurança dos EM pois é a única realidade que conhecem. A sua integração na zona de conflito e a exposição a atos de violência, abuso, negligência e desnutrição pode originar danos psicológicos e físicos sujeitos a permanecerem para o resto da sua vida tornando-se apáticas a todo o tipo de sentimentos. Neste sentido é fundamental uma análise caso a caso e avaliações conjuntas por parte das forças de segurança (detenção juvenil) e assistência social (acolhimento de crianças) de modo a garantir o seu acompanhamento psicológico e pós-traumático, bem como programas de educação, reintegração e reabilitação que visem o desenvolvimento de aspetos identitários, da tolerância e de uma vida em sociedade<sup>162</sup>.

---

<sup>157</sup> Esta medida varia de país para país, por ex. a lei alemã não permite esta medida enquanto na França a condenação criminal é um pré-requisito vital para esta aplicação. O Reino Unido e os Países Baixos não impõem pré-condições para a aplicação da medida.

<sup>158</sup> Estes períodos podem ir de 2 a 14 dias de detenção ou de 3 meses a 4 anos de prisão consoante a legislação de cada EM.

<sup>159</sup> *Ibidem*.

<sup>160</sup> *Ibidem*, pp. 45 e 46.

<sup>161</sup> *Ibidem*, pp. 48 e 49.

<sup>162</sup> Conselho da União Europeia (2016).

## Controvérsias

Muitas das medidas adotadas pelos EM para fazer face ao retorno dos CTE têm sido alvo de controvérsias a nível académico, jurídico e político levantando questões quanto à sua eficácia e conformidade com a identidade política europeia, nomeadamente o respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de Direito e principalmente pelos DH<sup>163</sup>.

É claro que os que retornados não vão ser recebidos com um “*bem-vindo*”, no entanto, a adoção de medidas mais severas por parte dos EM, em prole da segurança nacional, tem conduzido ao limite de certos direitos e liberdades, ameaçando os princípios e valores da UE. Em causa estão a restrição ou suspensão de valores como a proteção de dados pessoais, a liberdade de pensamento, consciência e religião, a liberdade de expressão e informação, a liberdade de reunião e associação e a liberdade de circulação<sup>164</sup>.

Certamente os EM têm o dever de tomar medidas eficazes necessárias para responder ao desafio de segurança, no entanto, deverá existir uma ponderação de quais os direitos que podem ser restringidos de modo adequado e proporcional sem pôr em causa os DH. Assim, a segurança e liberdade não devem de ser entendidos como conceitos contraditórios mas sim como complementares pois a garantia da segurança ainda que um requisito essencial para a proteção dos direitos fundamentais é fundamental que as medidas de segurança respeitem esses direitos<sup>165</sup>.

Além disso, renunciar direitos e liberdades ainda que aumente a segurança pode provocar um efeito contraproducente, conduzindo à acumulação dos CTE em países terceiros, a sua integração nos fluxos de refugiados ou gerando sentimentos de discriminação e alimentando processos de radicalização e de extremismo violento. Neste sentido a resposta da UE e dos seus EM não deverá de conduzir à estigmatização dos CTE, devendo focar-se em promover valores comuns de tolerância, diversidade e respeito mútuo através dos programas de reabilitação e reintegração social<sup>166</sup>.

---

<sup>163</sup> Scherrer, A., Isaksson, C., Ragazzi, F. e Walmsley J. (2018), p. 52.

<sup>164</sup> Carta dos direitos fundamentais da União Europeia de 7 de junho de 2016 do *Jornal Oficial da União Europeia*, Artigo 8.º, 10.º, 11.º, 12.º e 45.º.

<sup>165</sup> Pereira, R. (2014). O *Daesh* Enquanto Ameaça ao Sistema Político Internacional Vigente. In: *Cadernos do IUM n.º 15 - O DAESH. Dimensão Globalização, Diplomacia e Segurança* (Ccord. A. Centenico, T. Rodrigues), pp. 13 e 14.

<sup>166</sup> Scherrer, A., Isaksson, C., Ragazzi, F. & Walmsley J. (2018), p. 25.

## Considerações Finais

*“Nós conhecemos o problema, temos contatado com os seus familiares e cidadãos portugueses que nos têm reportado esse problema, temos estudado o problema seja ao nível interno, entre os vários serviços que são competentes, seja ao nível da nossa responsabilidade como membro da União Europeia em relação aos nossos aliados e nenhuma informação mais posso tomar pública sob pena de pôr em questão tudo o que temos feito<sup>167</sup>.”*

A problemática do regresso dos CTE é um verdadeiro desafio das agendas políticas internacionais uma vez que confronta o plano humanitário com questões de segurança, sendo por isso muito difícil uma resolução imediata uma vez que são vários os fatores que têm de ser avaliados e ponderados. Esta questão é uma realidade e não uma escolha ou uma política. No entanto, a forma como os Estados a enfrentam é uma questão política e de escolha.

No plano europeu é visível que face a esta ameaça existe uma tendência para observar as respostas dos outros antes de agir e que a maioria dos EM prefere proceder à técnica do *Buck Passing* do que propriamente enfrentar as suas responsabilidades. Pois assumir o regresso dos CTE ainda que de forma discreta é assumir um risco de reincidência terrorista do qual nenhum ator político quer ser responsável. No entanto, deixar os cidadãos na Síria ou no Iraque não faz com que a problemática desapareça.

Neste sentido, a resposta europeia face ao regresso dos CTE não é a mais fácil uma vez que expõem incoerências políticas, fragilidades de ação e a existência de divisões internas. Entre as políticas adotadas pelos EM, não podemos admitir que uma é mais correta que a outra devido às implicações a nível externo e interno. Isto é, se por um lado pode haver segurança sem liberdade, não pode haver liberdade sem segurança o que torna legítimo que os EM reforcem medidas que promovam a segurança. Contudo, nem todos os fins justificam os meios, como tal é importante responder a esta ameaça através do respeito pelos princípios e valores que constituem a identidade política da UE uma vez que a renúncia destes poderá constituir no triunfo do terrorismo.

No plano nacional Portugal está ciente que não existe risco zero, como tal esta ameaça tem sido bastante debatida e concebida através dos vários instrumentos que o Estado tem à sua disposição. A dimensão e a complexidade desta ameaça obriga a opções de reposta cada vez mais assertivas, neste sentido o MNE através da SPM tem procurado articular esta matéria com a maior eficácia possível.

---

<sup>167</sup> RTP (2019). Jihadistas portuguesas. Governo garante que não recebeu pedidos de repatriamento de crianças. Intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros Augusto Santos Silva, disponível em [https://www.rtp.pt/noticias/pais/jihadistas-portuguesas-governo-garante-que-nao-recebeu-pedidos-de-repatriamento-de-criancas\\_v1140164](https://www.rtp.pt/noticias/pais/jihadistas-portuguesas-governo-garante-que-nao-recebeu-pedidos-de-repatriamento-de-criancas_v1140164), acessido a 24 de abril de 2020.

## Referências Bibliográficas

- Andrews, J. (2016). *Os Grandes Conflitos Mundiais*. Lisboa: Clube do Autor.
- Appadurai, A. (2006). *Fear of Small Numbers: an essay on the geography of anger*. Londres: Public Planet Books.
- Barreto, P. S. (2018). A ratificação de tratados internacionais, uma perspetiva de direito comparado, Portugal. *Estudo da Direção-Geral dos Serviços de Estudos do Parlamento Europeu*.
- Barret, R. (2017). Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees. *The Soufan Center*.
- Borges, J. V., (2016). Ameaças e Riscos Transnacionais. Perspetivas Institucionais. In: *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global (Coord. J. V. Borges, T. Rodrigues)*. Porto: Fronteira do Caos Editores Lda. e Autores, pp. 29-49.
- Campos, A. (2014). A influência da Globalização. In: *Cadernos do IUM n.º 15 - O DAESH. Dimensão Globalização, Diplomacia e Segurança (Coord. A. Centenico, T. Rodrigues)*, pp. 23-35.
- Cook, J. & Vale, G. (2018). From Daesh to ‘Diaspora’: Tracing the Women and Minors of Islamic State. *International Center for the Study of Radicalization* – King’s College London.
- Davin, J. (2007). *A criminalidade Organizada Transnacional*. Coimbra: Almedina.
- Hegghammer, T. (2010). The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad. *International Security*, Vol. 35, N.º 3, pp. 53-94.
- Jesus, Emb. D. (2014). A Ação Diplomática. In: *Cadernos do IUM n.º 15 - O DAESH. Dimensão Globalização, Diplomacia e Segurança (Coord. A. Centenico, T. Rodrigues)*, pp. 115-121.
- Magalhães, J. C. (2005). *Manual Diplomático. Direito Diplomático. Prática Diplomática* (3.ª Edição). Lisboa: Biblioteca Diplomática do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Malet, D. (2013). *Foreign Fighters: Transnational Identity in Civic Conflicts*. Oxford: Oxford University Press.

Marone, F. & Vidino, L. (2019). Destination Jihad: Italy's Foreign Fighters. *The International Center for Counter-Terrorism – The Hague*.

Mendes, P. E. (2007). A Raiz e o Fruto na Análise da Política Externa: Uma Perspetiva Ecléctica. *Revista das Relações Internacionais* n.º 16, pp. 129-142.

Pereira, R. (2014). O Daesh Enquanto Ameaça ao Sistema Político Internacional Vigente. In: *Cadernos do IUM n.º 15 - O DAESH. Dimensão Globalização, Diplomacia e Segurança* (Coord. A. Centenico, T. Rodrigues), pp. 11-21.

Piçarro, J. (2014). Estratégia Genética. In: *Cadernos do IUM n.º 15 - O DAESH. Dimensão Globalização, Diplomacia e Segurança* (Coord. A. Centenico, T. Rodrigues), pp. 39-53.

Ribeiro, F. (2014). O Ambiente Informacional: Os Media Sociais e Tradicionais. In: *Cadernos do IESM N.º 4 – O Conflito da Síria: As Dinâmicas de Globalização, Diplomacia e Segurança*. (Coord. Vieira, R. e Rodrigues, T.), pp. 49-54.

Santa, G. C. G. (1990). A Política Externa e a Diplomacia numa Estratégia Nacional. *Revista dos Assuntos Políticos Económicos Científicos e Militares, Anexo XV, n.º 56*, pp. 53-76.

Scherrer, A., Isaksson, C., Ragazzi, F. & Walmsley J. (2018). The return of Foreign Fighters to the EU soil: Ex-post evaluation. *European Parliamentary Research Service*.

Tomás, M. J. (2014). A Guerra na Síria. In: *Cadernos do IESM n.º 4 – O conflito da Síria: As Dinâmicas de Globalização, Diplomacia e Segurança*. (Coord. Vieira, R. e Rodrigues, T.), pp. 7-22.

Tomé, L. (2015). “Estado Islâmico”: percurso e alcance um ano depois da auto-proclamação do “Califado”. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 1, (Maio-Outubro 2015), pp. 125-149.

### **Fontes Eletrónicas**

13th Meeting of Heads of National Law Enforcement Agencies (HONLEA-Europa) Lisbon. *United Nations Office on Drugs and Crime*. Disponível em [https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/Subsidiary\\_Bodies/HONEUR/HONEUR\\_13.html](https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/Subsidiary_Bodies/HONEUR/HONEUR_13.html). (Acedido a 21 de janeiro de 2020).

A Política Externa Portuguesa. *Portal Diplomático*. Disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/politica-externa>. (Acedido a 15 de janeiro de 2020).

BBC (2018). Syria conflict: Trumps slows down troop withdrawal. BBC United Kingdom. Disponível em <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-46723603>. (Acedido a 10 de abril 2020).

BBC (2018). Syria conflict: US officials withdraw troops after IS ‘defeat’. BBC United Kingdom. Disponível em <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-46623617>. (Acedido a 10 de abril de 2020).

BBC (2019). Trump tells European countries to take back IS fighters. BBC United Kingdom. Disponível em <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-47269887>. (Acedido a 10 de abril de 2020).

Chair of The Kimberley Process. *Kimberley Process*. Disponível em <https://www.kimberleyprocess.com/en/chair>. (Acedido a 23 de janeiro de 2020).

Comissão Nacional para os Direitos Humanos. *Histórico XXI Governo – República Portuguesa*. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/negocios-estrangeiros/informacao-adicional/cndh.aspx>. (Acedido a 17 de janeiro de 2020).

Conselho Europeu (2015). Comunicado de Imprensa: Reunião informal dos Chefes de Estado ou de Governo Bruxelas, 12 de fevereiro de 2015 – Declaração dos membros do Conselho Europeu. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/02/12/european-council-statement-fight-against-terrorism/>. (Acedido a 12 de abril de 2020).

Conselho Europeu (2019). Luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/>. (Acedido a 14 de abril de 2020).

Conselho Europeu (2020). Luta da UE contra o terrorismo. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/>. (Acedido a 13 de abril de 2020)



Conselho Europeu (2020). Regularizar a utilização dos registos de identificação dos passageiros (PNR). Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/passenger-name-record/>. (Acedido a 13 de abril de 2020).

Direitos Humanos. *Portal Diplomático*. Disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/direitos-humanos>. (Acedido a 17 de janeiro de 2020).

Estrutura Orgânica da Direção Geral de Política Externa. *Portal Diplomático*. Disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/images/pdf/estrutura-organica/OrganogramaDGPE-Portal.pdf>. (Acedido a 15 de janeiro de 2020).

Estrutura Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros. *Portal Diplomático*. Disponível em [https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/images/pdf/ORGANOGRAMA\\_MNE\\_final\\_PT.pdf](https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/images/pdf/ORGANOGRAMA_MNE_final_PT.pdf), (Acedido a 15 de janeiro de 2020).

Funcionários Internacionais das Organizações Políticas Multilaterais. *Portal Diplomático*. Disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/temas-multilaterais/organizacoes-politicas-multilaterais#funcionarios-internacionais>. (Acedido a 16 de janeiro de 2020).

Grupo Pompidou. *Conselho da Europa*. Disponível em <https://www.coe.int/en/web/pompidou/about>. (Acedido a 21 de janeiro de 2020).

História do MNE. *Portal Diplomático*. Disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/sobre-nos/quem-somos/historia-do-mne>. (Acedido a 1 de dezembro de 2019).

ICSR Team, (2016). Insight: Influential ISIS Member: Group will Shift Towards Terrorism in the West. *International Center for the Study of Radicalization*. Disponível em <https://icsr.info/2016/11/21/influential-isis-member-group-will-shift-towards-terrorism-west/>. (Acedido a 12 de março de 2020).

Intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva no Seminário Diplomático 2018. *Instituto Diplomático*. Disponível em [https://idi.mne.pt/images/Edi%C3%A7%C3%A3oDigital\\_SD2018.pdf](https://idi.mne.pt/images/Edi%C3%A7%C3%A3oDigital_SD2018.pdf). (Acedido a 15 de janeiro de 2020).

Matérias Transnacionais. *Portal Diplomático*. Disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/temas-multilaterais/materias-transnacionais>. (Acedido a 20, 21 e 27 de janeiro de 2020).

McCowan, J. H. (2016). Insight: Why the Kurdish-led SDF Will Struggle to Retake Raqqa. *International Center for the Study of Radicalization*. Disponível em <https://icsr.info/2016/11/08/kurdish-led-sdf-will-struggle-retake-raqqa/>. (Acedido a 12 de março de 2020).

Mission of the Global Coalition Against Daesh. *Global Coalition Against Daesh*. Disponível em <https://theglobalcoalition.org/en/mission/>. (Acedido a 20 de março 2020).

Neumann, P. R. (2015). Insight: Foreign fighter total in Syria/Iraq now exceeds 20 000; surpasses Afghanistan conflict in the 1980s. *International Center for the Study of Radicalization*. Disponível em <https://icsr.info/2015/01/26/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/>. (Acedido a 12 de março de 2020).

Neumann, P. (2018). Insight: ISIS and Terrorism in Europe: What Next? *International Center for the Study of Radicalization*. Disponível em <https://icsr.info/2018/02/16/isis-terrorism-europe-next/>. (Acedido a 14 de março de 2020).

Observador (2019). Estado Islâmico confirma a morte de al-Baghdadi e anuncia o seu sucessor. Disponível em <https://observador.pt/2019/10/31/estado-islamico-confirma-a-morte-de-al-baghdadi-e-anuncia-o-seu-sucessor/>. (Acedido a 10 de abril de 2020).

Organizações de Políticas Multilaterais. *Portal Diplomático*. Disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/temas-multilaterais/organizacoes-politicas-multilaterais#organizacoes-de-politicas-multilaterais>. (Acedido a 16 de janeiro de 2020).

O segredo da escrita – a criptografia do MNE. *Instituto Diplomático*. Disponível em <https://idi.mne.pt/pt/atividades/exposicoes/o-segredo-da-escrita-a-criptografia-no-mne>. (Acedido a 5 de fevereiro de 2020).

Pirataria Marítima. Direito Internacional Público. *Portal Diplomático*. Disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/direito-internacional/direito-internacional-publico>. (Acedido a 22 de janeiro de 2020).

Portugal assume Presidência do Grupo Pompidou do Conselho da Europa. *SICAD, Serviço Nacional de Saúde*. Disponível em [http://www.sicad.pt/pt/Paginas/detalhe.aspx?itemId=253&lista=SICAD\\_NOVIDADES&bkUrl=BK/](http://www.sicad.pt/pt/Paginas/detalhe.aspx?itemId=253&lista=SICAD_NOVIDADES&bkUrl=BK/). (Acedido a 21 de janeiro de 2020).

Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-0>. (Acedido a 30 de março de 2020).

Reuters (2016). Islamic State Calls for Attacks on the West during Ramadan in Audio Message. Reuters Cairo. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-islamicstate/islamic-state-calls-for-attacks-on-the-west-during-ramadan-in-audio-message-idUSKCN0YC0OG>. (Acedido a 01 de abril de 2020).

RTP (2019). Jihadistas portuguesas. Governo garante que não recebeu pedidos de repatriamento de crianças. Intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros Augusto Santos Silva. Disponível em [https://www.rtp.pt/noticias/pais/jihadistas-portuguesas-governo-garante-que-nao-recebeu-pedidos-de-repatriamento-de-criancas\\_v1140164](https://www.rtp.pt/noticias/pais/jihadistas-portuguesas-governo-garante-que-nao-recebeu-pedidos-de-repatriamento-de-criancas_v1140164). (Acedido a 24 de abril de 2020).

Security Council Report. Disponível em [https://www.securitycouncilreport.org/un\\_documents\\_type/security-council-resolutions/page/70](https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-resolutions/page/70). (Acedido a 30 de março de 2020).

*SmartDOCS – Fujitsu*. Disponível em <https://www.fujitsu.com/pt/solutions/smartdocs/>. (Acedido a 6 de fevereiro de 2020).

Troop and Police Contributors - By Country: Portugal. *United Nations Peacekeeping*. Disponível em <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>. (Acedido a 16 de janeiro de 2020).

Trump, D. J. (2019). Tweet de Donald J. Trump (@realDonaldTrump) 17 de fevereiro de 2019. Disponível em <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1096980408401625088>. (Acedido a 10 de abril de 2020).

Zelin, A. (2013). Insight: European Foreign Fighters in Syria. *International Center for the Study of Radicalization*. Disponível em <https://icsr.info/2013/04/02/european-foreign-fighters-in-syria-2/>. (Acedido a 10 de março de 2020).

Zelin, A. (2013). Insight: Up to 11 000 foreign fighters in Syria; steep rise among Western Europeans. *International Center for the Study of Radicalization*. Disponível em <https://icsr.info/2013/12/17/11000-foreign-fighters-syria-steep-rise-among-western-europeans/>. (Acedido a 10 de março de 2020).

### **Legislação**

Constituição da República Portuguesa de 10 de abril de 1976 do *Diário da República*, 1.<sup>a</sup> Série, N.º 86.

Decreto do Presidente da República n.º 61/2019 de 26 de outubro de 2019 do *Diário da República*, 1.<sup>a</sup> Série, N.º 206-A. Presidência da República. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 121/2011 de 29 de dezembro de 2011 do *Diário da República*, 1.<sup>a</sup> Série, N.º 249. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Lisboa.

Despacho (extrato) n.º 1276/2020 de 29 de janeiro de 2020 do *Diário da República*, 2.<sup>a</sup> Série, N.º 20. Negócios Estrangeiros – Secretaria-Geral. Lisboa.

Despacho (extrato) n.º 6462/2017 de 26 de julho de 2017 do *Diário da República*, 2.<sup>a</sup> Série, N.º 143. Negócios Estrangeiros – Secretaria-Geral. Lisboa.

Despacho (extrato) n.º 6465/2017 de 26 de julho de 2017 do *Diário da República*, 2.<sup>a</sup> Série, N.º 143. Negócios Estrangeiros – Secretaria-Geral. Lisboa.

Despacho (extrato) n.º 6582/2017 de 31 de julho de 2017 do *Diário da República*, 2.<sup>a</sup> Série, N.º 146. Negócios Estrangeiros – Secretaria-Geral. Lisboa.

Despacho (extrato) n.º 13086/2016 de 02 de novembro de 2016 do *Diário da República*, 2.<sup>a</sup> Série, N.º 210. Negócios Estrangeiros – Secretaria-Geral. Lisboa.

Despacho (extrato) n.º 10187/2018 de 05 de novembro de 2018 do *Diário da República*, 2.<sup>a</sup> Série, N.º 212. Negócios Estrangeiros – Secretaria-Geral. Lisboa.

Despacho (extrato) n.º 9009/2019 de 09 de outubro de 2019 do *Diário da República*, 2.<sup>a</sup> Série, N.º 194. Negócios Estrangeiros – Secretaria-Geral. Lisboa.

Despacho (extrato) n.º 9662/2018 de 16 de outubro de 2018 do *Diário da República*, 2.<sup>a</sup> Série, N.º 199. Negócios Estrangeiros – Secretaria-Geral. Lisboa.

Despacho (extrato) n.º 9717/2018 de 17 de outubro de 2018 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 200. Negócios Estrangeiros – Secretaria-Geral. Lisboa.

Despacho (extrato) n.º 8561/2017 de 29 de setembro de 2017 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 189. Negócios Estrangeiros – Secretaria-Geral. Lisboa.

Despacho n.º 8963/2015 de 28 de agosto de 2015 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 156. Ministério dos Negócios Estrangeiros – Gabinete do Ministro. Lisboa.

Despacho n.º 3443/2012 de 8 de março de 2012 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 49. Ministério dos Negócios Estrangeiros – Direção Geral de Política Externa. Lisboa.

Despacho n.º 11138/2019 de 28 de novembro de 2019 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 229. Presidência do Conselho de Ministros e Negócios Estrangeiros – Gabinetes do Primeiro-Ministro e do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros. Lisboa.

Despacho n.º 9398/2018 de 09 de outubro de 2018 do *Diário da República*, 2.ª Série, N.º 194. Presidência do Conselho de Ministros – Gabinete da Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade. Lisboa.

Lei n.º 5/2015 de 15 de janeiro de 2015 do *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 10. Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 74/98 de 11 de novembro de 1998 do *Diário da República*, 1.ª Série A, N.º 261

Portaria n.º 31/2012 de 31 de janeiro de 2012 do *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 22. Ministérios das Finanças e dos Negócios Estrangeiros. Lisboa.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2010 de 08 de abril de 2010 do *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 68. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99 de 26 de maio de 1999 do *Diário da República*, 1.ª Série B, N.º 122. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

### **Documentos Europeus**

Carta dos direitos fundamentais da União Europeia de 7 de junho de 2016 do *Jornal Oficial da União Europeia*.

Conselho da União Europeia (2016). *Combatentes terroristas estrangeiros regressados: Opções estratégicas*. Bruxelas.

Conselho da União Europeia (2005). *Estratégia Antiterrorista da União Europeia*. Bruxelas.

Conselho da União Europeia (2015). *Linhas gerais da estratégia antiterrorista para a Síria e o Iraque, com especial destaque para os combatentes estrangeiros*. Bruxelas.

Conselho Europeu (2014). *Reunião Extraordinária do Conselho Europeu (30 de agosto de 2014) – Conclusões*. Bruxelas.

Versão consolidada do Tratado da União Europeia de 7 de junho de 2016 do *Jornal oficial da União Europeia*.

### **Resoluções e Documentos do Conselho de Segurança das Nações Unidas**

UN Security Council (2018). S/2018/1177. 2018 Addendum to the 2015 Madrid Guiding Principles.

UN Security Council (2008). S/RES/1851. Security Council Resolution 1851 [*on fight against piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia*].

UN Security Council (2003). S/RES/1459. Security Council Resolution 1459 [*on the Process Certification Scheme for Rough Diamonds*].

UN Security Council (2014). S/RES/2178. Security Council Resolution 2178 [*on threats to international peace and security caused by foreign terrorist fighters*].

UN Security Council (2014). S/RES/2170. Security Council resolution 2170 [*on threats to international peace and security caused by terrorist acts*].

UN Security Council (2017). S/RES/2396. Security Council Resolution 2396 [*on threats to international peace and security caused by terrorist acts - foreign terrorist fighters*].

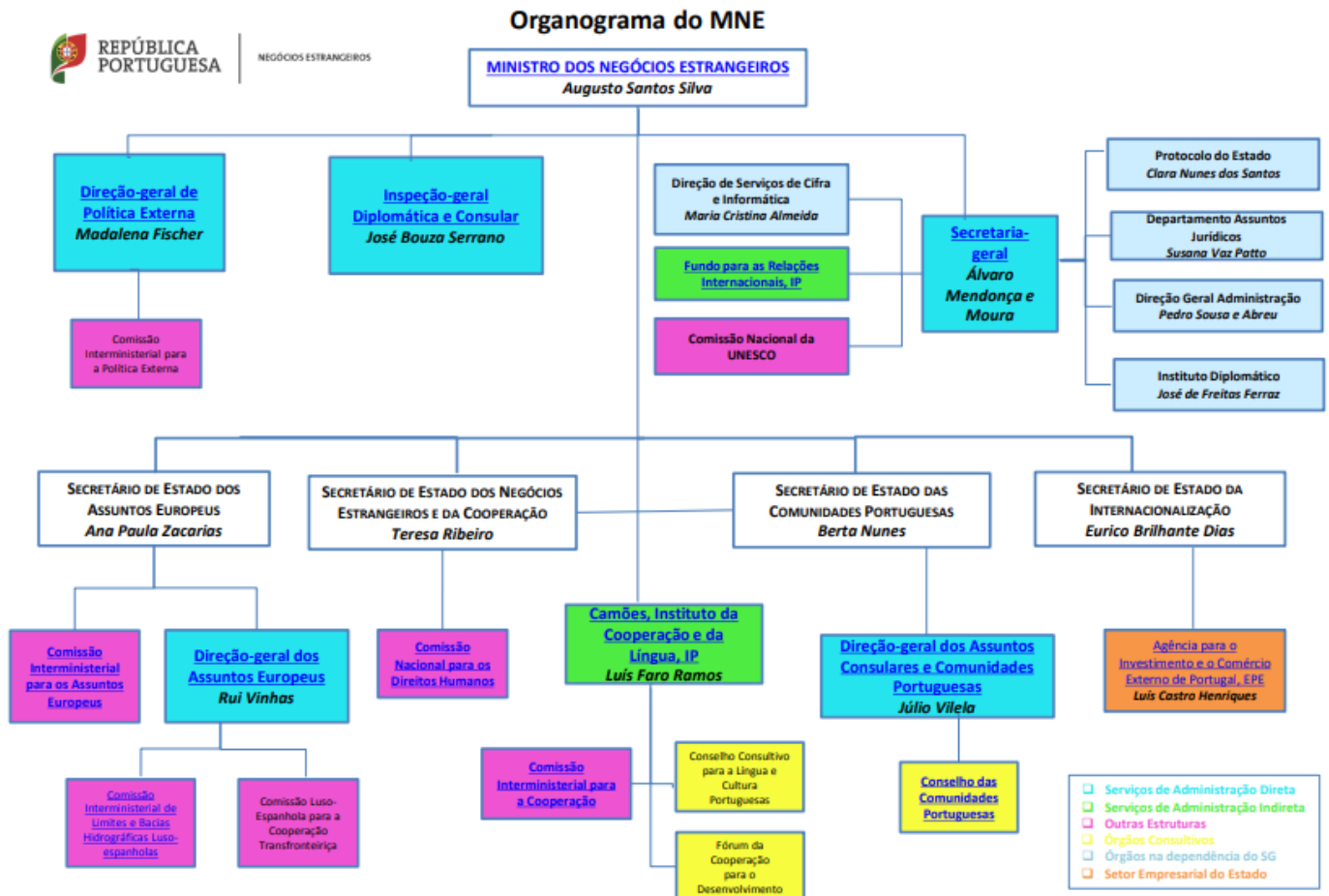
UN Security Council (2018). S/2018/705. Twenty-second report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities.

### **Outros**

UN Human Rights Council (2012). A/HRC/21/50. *Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic*.

## ANEXOS

### ANEXO A – Organograma do Ministério dos Negócios Estrangeiros



Fonte: Estrutura Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros. *Portal Diplomático*.

Disponível

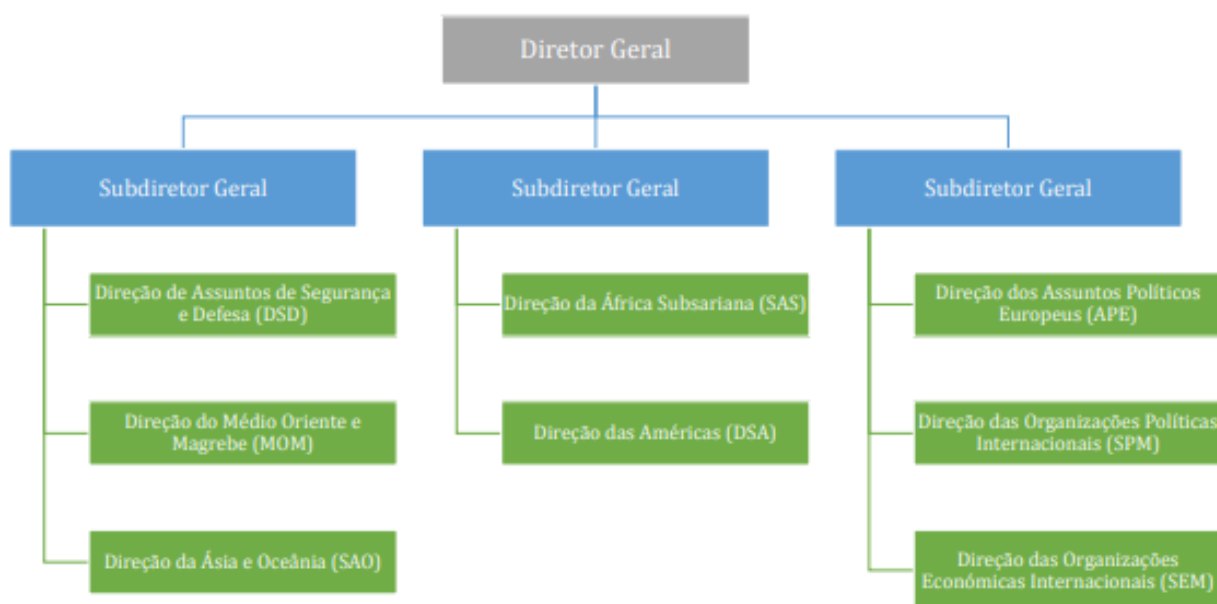
em:

[https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/images/pdf/ORGANOGRAMA\\_MNE\\_final\\_PT.pdf](https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/images/pdf/ORGANOGRAMA_MNE_final_PT.pdf),

acedido a 15 de janeiro de 2020.

## ANEXO B – Organograma da Direção Geral de Política Externa

### Organograma da Direção Geral de Política Externa



Fonte: Estrutura Orgânica da Direção Geral de Política Externa. *Portal Diplomático*. Disponível em: <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/images/pdf/estrutura-organica/OrganogramaDGPE-Portal.pdf>, acedido a 15 de janeiro de 2020.



**ANEXO C – Principais Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas  
em matéria de Terrorismo**

RESOLUÇÃO	DATA	ASSUNTO
<b>S/RES/2501</b>	16-12-2019	Extensão do mandato da Equipa de Apoio e Monitorização da Aplicação de Sanções do Comité 1267
<b>S/RES/2490</b>	20-09-2019	Renovação do mandato da UNITAD até 21 de setembro 2020
<b>S/RES/ 2482</b>	19-07-2019	O papel do crime organizado transnacional no apoio ao terrorismo
<b>S/RES/2462</b>	28-03-2019	Combate ao financiamento do Terrorismo
<b>S/RES/2396</b>	<b>21-12-2017</b>	<b>Medidas para enfrentar o retorno e a ameaça CTE</b>
<b>S/RES/2395</b>	21-12-2017	Renovação do mandato do <i>Counter-Terrorism Committee Executive Directorate</i> (CTED)
<b>S/RES/2379</b>	21-09-2017	Responsabilização do ISIS pelos crimes cometidos no Iraque (estabelecimento de uma equipa para recolher provas)
<b>S/RES/2370</b>	02-08-2017	Prevenção da aquisição de armamento por terroristas
<b>S/RES/2368</b>	20-07-2017	Atualização do regime de sanções contra o ISIS e à Al-Qaeda
<b>S/RES/2354</b>	24-05-2017	Combate às narrativas terroristas
<b>S/RES/2341</b>	23-02-2017	Proteção de infraestruturas críticas contra ameaças terroristas
<b>S/RES/2322</b>	12-12-2017	Reforço da cooperação judicial internacional no combate ao terrorismo
<b>S/RES/2309</b>	22-09-2016	Reforço da segurança na aviação civil
<b>S/RES/2255</b>	21-12-2015	Reafirma o Regime de Sanções aos Talibãs
<b>S/RES/2253</b>	<b>17-12-2015</b>	<b>Reforço do Regime de Sanções ao ISIS e à Al-Qaeda</b>
<b>S/RES/2249</b>	20-11-2015	Reforço nas medidas dos EM para impedir atos terroristas cometidos pelo ISIS e a Al-Qaeda
<b>S/RES/ 2199</b>	12-02-2015	Combate ao financiamento do terrorismo nomeadamente do ISIS e da Frente Al-Nusra
<b>S/RES/2195</b>	19-02-2014	O papel do crime organizado transnacional no apoio ao terrorismo
<b>S/RES/2178</b>	<b>24-09-2014</b>	<b>Reforçou a resposta dos EM à ameaça dos CTE</b>
<b>S/RES/2170</b>	<b>15-08-2014</b>	<b>Condena o recrutamento de combatentes estrangeiros pela Al-Qaeda, ISIS e Frente Al-Nusra</b>
<b>S/RES/2161</b>	17-06-2014	Extensão do mandato da Equipa de Apoio e Monitorização da Aplicação de Sanções do Comité 1267 e estabelecimento do Gabinete <i>Ombudsperson</i> e reforço de medidas contra os indivíduos e entidades associadas à Al-Qaeda
<b>S/RES/2160</b>	17-06-2014	Reforçou o Regime de Sanções aos Talibãs (1988)
<b>S/RES/2133 (2014)</b>	27-01-2014	Pedia aos Estados para não pagar os resgates a raptos cometidos por terroristas
<b>S/RES/2129 (2013)</b>	17-12-2013	Renovação do mandato da CTED
<b>S/RES/2083 (2012)</b>	17-12-2012	Renovação do mandato do Gabinete <i>Ombudsperson</i>
<b>S/RES/2082 (2012)</b>	17-12-2012	Alteração ao regime de sanções aos Talibãs (1988)
<b>S/RES/1989 (2011)</b>	17-06-2011	Extensão do mandato da Equipa de Apoio e Monitorização da Aplicação de Sanções do Comité 1267 e estabelecimento do Gabinete <i>Ombudsperson</i>
<b>S/RES/1988 (2011)</b>	17-06-2011	Separou o regime de sanções ao Afeganistão e Talibãs
<b>S/RES/1963 (2010)</b>	20-12-2010	Extensão do mandato da CTED
<b>S/RES/1904 (2009)</b>	17-12-2009	Extensão do mandato da Equipa de Apoio e Monitorização da

		Aplicação de Sanções do Comité 1267 e estabelecimento do Gabinete <i>Ombudsperson</i>
<b>S/RES/1822 (2008)</b>	30-06-2008	Extensão do mandato da Equipa de Apoio e Monitorização da Aplicação de Sanções do Comité 1267
<b>S/RES/1805 (2008)</b>	20-03-2008	Extensão do mandato da CTED
<b>S/RES/1787 (2007)</b>	10-12-2007	Extensão do mandato da CTED
<b>S/RES/1735 (2006)</b>	22-12-2006	Extensão do mandato da Equipa de Apoio e Monitorização de Sanções Comité 1267
<b>S/RES/1625 (2005)</b>	14-09-2005	Prevenção a conflitos armados
<b>S/RES/1624 (2005)</b>	14-09-2005	Proibição da incitação para cometer atos terroristas
<b>S/RES/1618 (2005)</b>	04-08-2005	Condenação dos ataques terroristas no Iraque
<b>S/RES/1617 (2005)</b>	29-07-2005	Extensão do mandato do Comité 1267 e da Equipa de Apoio Monitorização de Sanções
<b>S/RES/1611 (2005)</b>	07-07-2005	Condenação dos ataques terroristas em Londres
<b>S/RES/1566 (2004)</b>	08-10-2004	Estabeleceu um grupo de trabalho para submeter recomendações de medidas práticas a aplicar a atividades terroristas e um fundo de segurança para compensar as vítimas de ataques terroristas e as suas famílias
<b>S/RES/1535 (2004)</b>	26-03-2004	Criou a CTED
<b>S/RES/1530 (2004)</b>	11-03-2004	Condenação dos ataques terroristas em Madrid
<b>S/RES/1526 (2004)</b>	30-01-2004	Reforço do mandato do Comité 1267
<b>S/RES/1516 (2003)</b>	20-11-2003	Condenação dos ataques terroristas em Istambul
<b>S/RES/1465 (2003)</b>	13-02-2003	Condenação dos ataques terroristas em Bogotá
<b>S/RES/1455 (2003)</b>	17-01-2003	Reforço do papel do Comité 1267
<b>S/RES/1452 (2002)</b>	20-12-2002	Congelamento de bens
<b>S/RES/1450 (2002)</b>	13-12-2002	Condenação dos ataques terroristas no Quênia
<b>S/RES/1440 (2002)</b>	24-10-2002	Condenação da tomada de reféns em Moscovo
<b>S/RES/1438 (2002)</b>	14-10-2002	Condenação dos ataques terroristas em Bali
<b>S/RES/1377 (2001)</b>	12-11-2001	Declaração Ministerial no esforço global para combater o terrorismo (apelou aos Estados a urgência de se tornarem parte das convenções e protocolos internacionais de combate ao terrorismo e implementar a Resolução 1373)
<b>S/RES/1373 (2001)</b>	28-09-2001	Colocou barreiras ao movimento, organização e financiamento de grupos terroristas e impôs exigências legislativas aos EM para combater o terrorismo. Criou o Comité Contra o Terrorismo.
<b>S/RES/1368 (2001)</b>	12-09-2011	Condenação dos ataques do 11 de setembro contra os EUA

Fonte: Elaboração própria com base nas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, disponível em <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-0> e na página em linha *Security Council Report*, disponível em [https://www.securitycouncilreport.org/un\\_documents\\_type/security-council-resolutions/page/70](https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-resolutions/page/70).

## ANEXO D – Trabalhos de Enquadramento

TEMA	DATA	ASSUNTO
<b>Terrorismo</b>	5 e 6-12-2018	Análise da Equipa de Investigação da ONU para Promover a Responsabilização dos Crimes Cometidos pelo ISIS (UNITAD) – RCSNU 2379 (2017)
<b>Terrorismo</b>	7-12-2018	Objetivos do Comité Internacional da Cruz Vermelha face aos CTE e suas Famílias
<b>Terrorismo</b>	10-12-2018	Notícia: Nenhum Consenso Sobre os <i>Jihadistas</i> Estrangeiros na Síria
<b>Terrorismo</b>	13 e 14-12-2018	Medidas da Comissão Especial sobre o Terrorismo contra a Ameaça Terrorista
<b>Terrorismo</b>	2 e 3-01-2019	Adenda de 2018 aos Princípios Orientadores de Madrid de 2015
<b>Terrorismo</b>	3-01-2019	Notícia: O Estado Islâmico não está derrotado, fase oculta
<b>Terrorismo</b>	4-01-2019	Recomendações da ONU para a implementação da RCSNU 2178 (2014) e 2396 (2017)
<b>SCPK</b>	28-01 a 06-02-2019	Atualização do Contributo: Apresentação da Proposta de Resolução do Processo de Kimberley de 2019
<b>Terrorismo</b>	30 e 31-01-2019	Depois do Califado: Estará o ISIS derrotado?
<b>Terrorismo</b>	01-02-2019	Pilares da coligação internacional contra o ISIS – “ <i>White Paper</i> ”
<b>Terrorismo</b>	06 a 22-02-2019	Relatório do ISIS – Financiamento do Terrorismo RCSNU 2368 (2017)
<b>Terrorismo</b>	25-02-2019	Análise do 23.º Relatório da Equipa de Apoio e Monitorização de Sanções sobre o ISIS e a Al-Qaeda
<b>Terrorismo</b>	01-03-2019	Iniciativas do CSNU face ao Financiamento do Terrorismo
<b>Terrorismo</b>	08-03-2019	GAFI – Financiamento do Terrorismo e Branqueamento de Capitais
<b>Terrorismo</b>	18-03-2019	Sanções contra o Terrorismo
<b>TSH</b>	19 a 21-03-2019	IV Plano Nacional para a Prevenção e o Combate ao TSH (2018-2021)
<b>Terrorismo</b>	19 a 21-03-2019	Iniciativa Global para Combater o Terrorismo Nuclear
<b>Terrorismo</b>	26-02 a 01-04-2019	Processo Aqaba
	02-04-2019	IV Plano Nacional para a Prevenção e o Combate ao TSH (2018-

<b>TSH</b>		2021)
<b>Terrorismo</b>	03-04-2019	Análise da Resolução do CSNU 2462 (2019) de Combate ao Financiamento do Terrorismo
<b>SCPK</b>	05-04-2019	Atualização do Contributo: Reunião do Comité para a Implementação do Processo de Kimberley, 13 de fevereiro de 2019
<b>Drogas</b>	08-04-2019	Análise da Estratégia Nacional de Combate à Droga e Contextualização da 26.ª Conferência Internacional da Redução de Riscos (HR19)
<b>Corrupção</b>	10-04-2019	Atualização do Contributo: Corrupção
<b>Drogas</b>	11-04-2019	Alterações à Lista de Substâncias Controladas Internacionalmente na 62.ª Sessão Regular da Comissão de Estupefacientes – “ <i>Narcotic Control Strategy</i> ”
<b>Terrorismo</b>	12-04-2019	Posição do MNE face aos CTE
<b>Terrorismo</b>	12 a 24-04-2019	Análise da Entrevista a Ângela Barreto
<b>Terrorismo</b>	24-04-2019	O Branqueamento de Capitais
<b>Terrorismo</b>	25-02 a 02-05-2019	O Posicionamento dos EM da UE em Relação à Problemática do Retorno dos CTE
<b>Terrorismo</b>	07 a 09-05-2019	A Coligação Internacional Contra o ISIS após a Derrota do Califado
<b>Terrorismo</b>	10-05-2019	O Terrorismo – Análise de Opinião
<b>Terrorismo</b>	15-05-2019	O Combate ao Extremismo <i>Online</i>
<b>Geral</b>	17 a 21-05-2019	A UNESCO
<b>Terrorismo</b>	21-05-2019	O Risco dos <i>Drones</i> na Ameaça Terrorista
<b>Terrorismo</b>	06-07-06-2019	O Paquistão e o GAFI
<b>SCPK</b>	07 a 11-06-2019	Atualização do Contributo: Grupos de Trabalho do Processo de Kimberley
<b>Geral</b>	19 a 21-06-2019	O MNE
<b>Drogas</b>	17 a 28-06-2019	HONLEA: 13.ª Reunião de Diretores de Agências Nacionais de Combate às Drogas Europa

## ANEXO E – Atividades Desenvolvidas Diariamente Durante o Estágio

### Dezembro

01 SAB				
02 DOM				
03 SEG	Questões Técnicas e Introdução			
04 TER	Questões Técnicas e Introdução	Revisão Convenções 98 - Holanda e Coreia		
05 QUA	Rede CIPE Drogas: MS	Trabalho: UNITAD	Convenções	
06 QUI	Rede CIPE Drogas: MS	Trabalho: UNITAD	Rede CIPE: GEPAC	Convenções
07 SEX	Trabalho: Objetivos do Comité Internacional da Cruz Vermelha em relação aos CTE e suas famílias			
08 SAB				
09 DOM				
10 SEG	Rede CIPE UNESCO: MF	Rede CIPE UNESCO: MJ	Rede CIPE UNESCO: MAI	Trabalho: CTE
11 TER	SmartDOCS: NI + PO	SmartDOCS: NI + PO	Convenções	
12 QUA	SmartDOCS: NI + PO (MAI)	Convenções		
13 QUI	Trabalho: Comité TERR	Convenções		
14 SEX	Trabalho: Comité TERR	Convenções 5, 25, 58, 62,63, 77, 80, 85, 86, 92, 105, 106		
15 SAB				
16 DOM				
17 SEG	Lista de reunião CV			
18 TER	SmartDOCS: NI + PO: GMNE	Lista de reunião CV	SmartDOCS: DH_NI: Arquivo histórico	
19 QUA	DH_Rede CIPE: MJ	DH_Rede CIPE: MAI	SmartDOCS: DH_NI + PO: GMNE	
20 QUI	DH_Rede CIPE: MTSS	DH_Rede CIPE: GSECI	Email CNDH	SmartDOCS: DH_NI + PO: GMNE
21 SEX				
22 SAB				
23 DOM				
24 SEG				
25 TER				
26 SAB				
27 QUI				
28 SEX				
29 SAB				
30 DOM				
31 SEG				

	CIFRA		AVISOS DR		FIM-DE-SEMANA/FÉRIAS/FERIADO
	SMARTDOCS: NI + PO		TRABALHOS		DISPENSA
	SMARTDOCS: NOTA VERBAL		ARQUIVO		
	REDE CIPE		OUTROS		

## Janeiro

01 TER					
02 QUA	Trabalho: Princípios orientadores de Madrid de 2015 (Comité Contra o Terrorismo do CSNU)				
03 QUI	Trabalho: Princípios orientadores de Madrid de 2015 (Comité Contra o Terrorismo do CSNU)			Trabalho: Islamic State is not defeated, just transforming	
04 SEX	Trabalho: recomendações da ONU a CTE	Tabela Div. Transnacionais	Rede CIPE: MS	Rede CIPE: MJ	
05 SAB					
06 DOM					
07 SEG					
08 TER					
09 QUA					
10 QUI					
11 SEX					
12 SAB					
13 DOM					
14 SEG					
15 TER					
16 QUA					
17 QUI					
18 SEX					
19 SAB					
20 DOM					
21 SEG					
22 TER					
23 QUA					
24 QUI					
25 SEX					
26 SAB					
27 DOM					
28 SEG	Trabalho: Contributo SCPK	Arquivo COHOM	SmartDOCS NI + PO: MA	Tradução plano de atividades CNDH	
29 TER	Trabalho: Contributo SCPK	CIFRA	Verificação do site CNDH		
30 QUA	Trabalho: Contributo SCPK	Trabalho: Califado do Estado Islâmico			
31 QUI	Trabalho: Contributo SCPK	Trabalho: Califado do Estado Islâmico			

	CIFRA		AVISOS DR		FIM-DE-SEMANA/FÉRIAS/FERIADO
	SMARTDOCS: NI + PO		TRABALHOS		DISPENSA
	SMARTDOCS: NOTA VERBAL		ARQUIVO		
	REDE CIPE		OUTROS		

## Fevereiro

01 SEX	Trabalho: Contributo SCPK	Trabalho: Pilares da Colição e "White Paper"	CIFRA	Notas Verbais às Embaixadas relatorio atividades CNDH	Rede CIPE: MS
02 SAB 03 DOM					
04 SEG	Notas Verbais para embaixadas	Trabalho: Contributo SCPK			
05 TER	Notas Verbais para embaixadas	Trabalho: Contributo SCPK	CIFRA	Rede CIPE: MJ	Rede CIPE: MJ
06 QUA	Trabalho: Contributo SCPK	Rede CIPE: ME	Relatório do ISIS		
07 QUI	Trabalho: Relatório do ISIS	SmartDOCS: NI + PO	CIFRA		
08 SEX	Trabalho: Relatório do ISIS	Revisão do relatório das recomendações dos DH	SmartDOCS: NI + PO	CIFRA	
09 SAB 10 DOM					
11 SEG	Trabalho: Relatório do ISIS	Revisão do relatório das recomendações dos DH			
12 TER	Trabalho: Relatório do ISIS				
13 QUA	Trabalho: Relatório do ISIS				
14 QUI	SmartDOCS: Nota interna + PO	Pedido de confirmação			
15 SEX	Lista de emails	Trabalho: Relatório do ISIS			
16 SAB 17 DOM					
18 SEG	Trabalho: Relatório do ISIS				
19 TER	Trabalho: Relatório do ISIS				
20 QUA	EPLO				
21 QUI	EPLO				
22 SEX	EPLO	Trabalho: Relatório do ISIS			
23 SAB 24 DOM					
25 SEG	Revisão da literatura sobre a receção dos jihadistas	Trabalho: 23.º relatório da Equipa de Monitorização de Sanções sobre o ISIS e Al-Qaeda			
26 TER					
27 QUA	Revisão da literatura sobre a receção dos jihadistas				
28 QUI	Revisão da literatura sobre a receção dos jihadistas				

	CIFRA		AVISOS DR		FIM-DE-SEMANA/FÉRIAS/FERIADO
	SMARTDOCS: NI + PO		TRABALHOS		DISPENSA
	SMARTDOCS: NOTA VERBAL		ARQUIVO		
	REDE CIPE		OUTROS		

## Março

01 SEX	Trabalho: CTE	Trabalho: Iniciativas do CSNU face à luta contra o financiamento do terrorismo						
02 SAB								
03 DOM								
04 SEG								
05 TER								
06 QUA	Trabalho: CTE	SmartDOCS: NI+PO						
07 QUI	Trabalho: CTE							
08 SEX	Trabalho: CTE	Rede CIPE: MAI e MJ	OFICIO: Conferência de Al	Rede CIPE: MAI	Trabalho GAFI: cumprimento das normas do regime de luta contra o branqueamento de capitais e financia	Rede CIPE: MJ	SmartDOCS: NI+PO	
09 SAB								
10 DOM								
11 SEG	Participação da reunião preparatória para o 3º UPR de Portugal+Relatório UPR			SmartDOCS: embaixadas do cartaz comemorativo dos DH*		Trabalho: CTE		
12 TER	Organização _ european endorsment for democracy: reuniões		SmartDOCS: embaixadas do cartaz comemorativo dos DH*		Trabalho: CTE			
13 QUA	Organização _ european endorsment for democracy: reuniões		Organização pasta II Conferência Mundial de Ministros da Juventude 2019 e Forum da Juventude "Lisboa +21"			Trabalho: CTE		
14 QUI	Organização _ european endorsment for democracy: reuniões		Trabalho: CTE					
15 SEX	Organização _ european endorsment for democracy: reuniões		CIFRA					
16 SAB								
17 DOM								
18 SEG	SmartDOCS: embaixadas do cartaz comemorativo dos DH*		Rede CIPE: MF e MJ	Rede CIPE: MJ	Rede CIPE: GSECI	Organização Pasta Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa - 32	Trabalho: Sanções contra o terrorismo	
19 TER	SmartDOCS: embaixadas do cartaz comemorativo dos DH*		Trabalho: IV Plano Nacional de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos (2018-2021)			Trabalho: Iniciativa Global para Combater o Terrorismo Nuclear (GICNT)		
20 QUA	Trabalho: Iniciativa Global para Combater o Terrorismo NucCargos ocupados por nacionais portugueses			Trabalho: Processo Aqaba	Arquivo: docs drogas e terrorismo	NU_Rede CIPE: MAI e GSE	NU_Rede CIPE: GSECI e M	Rede CIPE: ME
21 QUI	CIFRA	SmartDOCS: NOTA VERBAL -Embaixada EUA	Trabalho: IV Plano Nacional de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos (2018-2021)			Rede CIPE: MJ	Trabalho: (GICNT)	
22 SEX	Atualização do contributo dos cargos ocupados por nacionais portugueses							
23 SAB								
24 DOM								
25 SEG	4 Rede CIPE: MJ	Rede CIPE: MJ						
26 TER	Atualização do contributo dos cargos ocupados por nacionais portugueses		Trabalho: Processo Aqaba	SmartDOCS: NI+PO				
27 QUA	Atualização do contributo dos cargos ocupados por nacionais portugueses		Trabalho: Processo Aqaba	SmartDOCS: NI+PO				
28 QUI	CIFRA	Arquivo						
29 SEX	Rede CIPE: ME	SmartDOCS: NI+PO	CIFRA	CIFRA				
30 SAB								
31 DOM								

\*Londres, Berlim, Paris, Bruxelas, Madrid, Luanada, Maputo, Brasília, S. Tomé e P, Praia, Malabo, Díli, Bissau, OSCE, UNESCO, ONU, REPER, Conselho da Europa, Biblioteca, IDI

	CIFRA		AVISOS DR		FIM-DE-SEMANA/FÉRIAS/FERIADO
	SMARTDOCS: NI + PO		TRABALHOS		DISPENSA
	SMARTDOCS: NOTA VERBAL		ARQUIVO		
	REDE CIPE		OUTROS		



## Abril

01 SEG	Atualização do contributo dos cargos ocupados por nacionais portugueses			CIFRA	Trabalho: Processo Aqaba				
02 TER	Trabalho: TSH	CIFRA	SmartDOCS: NI + PO		Rede CIPE: ME		CIFRA	CIFRA	CIFRA
03 QUA	Rede CIPE: ME		Trabalho: Resolução do CSNU combate ao financiamento do Terrorismo						
04 QUI	SmartDOCS: NI + PO		Arquivo						
05 SEX	Trabalho: Processo Kimberley								
06 SAB									
07 DOM									
08 SEG	SmartDOCS: NI + PO		Drogas Trabalho: Enquadramento 26th Harm Reduction International Conference				Drogas Trabalho: Enquadramento Estratégia Nacional de Combate à Droga		CIFRA
09 TER	Arquivo								
10 QUA	Projeto email	Rede CIPE: ME		CIFRA	CIFRA	Projeto email	Trabalho: Contributo Corrupção		
11 QUI	Rede CIPE: ME		Rede CIPE: MCTES		Projeto email: Relator Nacional		Trabalho: Narcotic control Strategy		
12 SEX	Rede CIPE: MCTES		SmartDOCS: NI + PO		Oficio embaixada_vistos		Projeto email	Trabalho: Posição MNE aos CTE	Trabalho: Entrevista Ângela Bareto
13 SAB									
14 DOM									
15 SEG	Rede CIPE: MJ		CIFRA	CIFRA					
16 TER	Trabalho: Entrevista Ângela Bareto								
17 QUA	Projeto email	CIFRA	CIFRA	SmartDOCS: NI + PO		Projeto email	SmartDOCS: Nota Verbal		
18 QUI	Trabalho: Entrevista Ângela Bareto								
19 SEX									
20 SAB									
21 DOM									
22 SEG	Trabalho: CTE	Atualização do contributo dos cargos ocupados por nacionais portugueses							
23 TER	Trabalho: CTE	Atualização do contributo dos cargos ocupados por nacionais portugueses				Arquivo			
24 QUA	Trabalho: Combate ao branqueamento de capitais			Rede CIPE: MJ		Trabalho: Entrevista Ângela Bareto		Trabalho CTE	
25 QUI									
26 SEX									
27 SAB									
28 DOM									
29 SEG	Rede CIPE: ME		Rede CIPE: ME		Rede CIPE: MCTES		Rede CIPE: MC		
30 TER	Rede CIPE: ME		Projeto email	14 Rede CIPE: MS		CIFRA	Trabalho: CTE	CIFRA	CIFRA

CIFRA	AVISOS DR	FIM-DE-SEMANA/FÉRIAS/FERIADO
SMARTDOCS: NI + PO	TRABALHOS	DISPENSA
SMARTDOCS: NOTA VERBAL	ARQUIVO	
REDE CIPE	OUTROS	

# Maio

01 QUA					
02 QUI	5 Rede CIPE: MS	2 Rede CIPE: MS	Rede CIPE: MS	Trabalho: CTE	CIFRA
03 SEX	Arquivo UNESCO				
04 SAB					
05 DOM					
06 SEG	Arquivo UNESCO		Rede CIPE: MJ	Apoio ao novo estagiário	
07 TER	Arquivo UNESCO		Apoio ao novo estagiário		Trabalho: Coligação EUA
08 QUA	Atualização do contributo dos cargos ocupados por nacionais portugueses			Apoio ao novo estagiário	Trabalho: Coligação EUA
09 QUI	Trabalho: Coligação EUA		Rede CIPE: MJ	SmartDOCS: NI + PO	CIFRA
10 SEX	Trabalho: Terrorismo				
11 SAB					
12 DOM					
13 SEG	Arquivo	Rede CIPE: MS			
14 TER	SmartDOCS: Nota verbal		SmartDOCS: NI + PO	Anexo de Rede CIPEs em SmartDocs	CIFRA
15 QUA	SmartDOCS: NI + PO		Arquivo	Trabalho: Combate ao extremismo online	
16 QUI	Projeto email	Arquivo			
17 SEX	Trabalho: UNESCO		Rede CIPE: MJ	Trabalho: UNESCO	
18 SAB					
19 DOM					
20 SEG	Apoio DH	SmartDOCS: NI + PO		CIFRA	Trabalho: UNESCO
21 TER	Trabalho: Drones	Trabalho UNESCO		Arquivo DH	
22 QUA	Arquivo DH				
23 QUI	Arquivo				
24 SEX					
25 SAB					
26 DOM					
27 SEG	DH_Revisão das Convenções para DR				
28 TER	Rede CIPE: MJ	CIFRA	Arquivo	DH_Revisão das Convenções para DR	
29 QUA	Convenções de PT				
30 QUI	Rede CIPE: MJ	Rede CIPE: MS	3 Rede CIPE: MJ	DH_Rede CIPE: MS	
31 SEX	Arquivo				

	CIFRA		AVISOS DR		FIM-DE-SEMANA/FÉRIAS/FERIADO
	SMARTDOCS: NI + PO		TRABALHOS		DISPENSA
	SMARTDOCS: NOTA VERBAL		ARQUIVO		
	REDE CIPE		OUTROS		

## Junho

01 SAB										
02 DOM										
03 SEG	Rede CIPE: MJ	3 CIFRA	Arquivo Drogas							
04 TER	SmartDOCS: NI +PO		SmartDOCS: NI +PO		CIFRA					
05 QUA	Arquivo DH									
06 QUI	Arquivo	Trabalho: Contributo Paquistão								
07 SEX	Trabalho: Contributo Paquistão		Trabalho Processo Kimberley							
08 SAB										
09 DOM										
10 SEG										
11 TER	SmartDOCS: NI +PO		Trabalho Processo Kimberley							
12 QUA	SmartDOCS: NI +PO		SmartDOCS: NI +PO		SmartDOCS: NI +PO		CIFRA			
13 QUI										
14 SEX										
15 SAB										
16 DOM										
17 SEG	Trabalho: HONLEA									
18 TER	Rede CIPE: MS	Rede CIPE: MJ	Rede CIPE: MAI	SmartDOCS: NI +PO	SmartDOCS: NI +PO	Trabalho: HONLEA	SmartDOCS: NI +PO	CIFRA	CIFRA	CIFRA
19 QUA	SmartDOCS: NI +PO		Trabalho: HONLEA		SmartDOCS: NI +PO		CIFRA	Trabalho: Ministry of foreign Affairs		
20 QUI										
21 SEX	Arquivo	Trabalho: Ministry of foreign Affairs		Trabalho: HONLEA						
22 SAB										
23 DOM										
24 SEG	Trabalho: HONLEA		Arquivo	SmartDOCS: NI +PO	SmartDOCS: NI +PO					
25 TER	Rede CIPE: ME	Rede CIPE: MJ	SmartDOCS: NI +PO		Trabalho: HONLEA		Rede CIPE: MAI	Rede CIPE: MS		
26 QUA	SmartDOCS: NI +PO		CIFRA	Arquivo	Trabalho: HONLEA					
27 QUI	Trabalho: HONLEA		Arquivo	Rede CIPE: MJ						
28 SEX	Rede CIPE: MJ	Rede CIPE: MJ	SmartDOCS: NI +PO		SmartDOCS: NI +PO		Trabalho: HONLEA		CIFRA	Reunião na PJ
29 SAB										
30 DOM										

	CIFRA		AVISOS DR		FIM-DE-SEMANA/FÉRIAS/FERIADO
	SMARTDOCS: NI + PO		TRABALHOS		DISPENSA
	SMARTDOCS: NOTA VERBAL		ARQUIVO		
	REDE CIPE		OUTROS		

## ANEXO F – Objetivos e Interesses das Principais Potências Regionais e Globais Apoiantes e de Oposição do Regime Sírio

### a) Apoiantes do Regime Sírio

Atores	Objetivos
Irão	<p>Afirmar-se como potência regional do Médio Oriente.</p> <p>Defesa do xiismo e consolidação da influência Regional.</p> <p>Acesso ao Mediterrâneo, (venda de petróleo).</p> <p>Manter assistência bélica e financeira ao Hezbollah no Líbano.</p> <p>Manter assistência ao Hamas, na Faixa do Gaza, continuando a exercer a sua pressão sob Israel.</p> <p>Evitar a intervenção americana.</p> <p>Reforçar o direito à não interferência externa na soberania de um país.</p>
Rússia	<p>Renascer enquanto superpotência.</p> <p>Proteger os seus interesses estratégicos no âmbito militar (vender armamento à Síria), geopolítico (fazer pressão ao Ocidente) e económico (lucrativas explorações de recursos naturais).</p> <p>Manter a base de Tartus, única base que permite aos russos navegar em águas internacionais aquando congeladas as suas águas.</p> <p>Impedir o alastramento do radicalismo islâmico.</p> <p>Evitar a intervenção americana.</p> <p>Reforçar o direito à não interferência externa na soberania de um país.</p>
China	<p>Eixo para alcançar a Europa.</p> <p>Manter interesses económicos (parceiro comercial importante e cliente do petróleo proveniente do Irão).</p> <p>Manter interesses geoestratégicos (pressão sob o Ocidente).</p> <p>Evitar a intervenção americana.</p> <p>Reforçar o direito à não interferência externa na soberania de um país.</p>
Iraque	<p>Defesa do xiismo e consolidação da influência Regional.</p> <p>Evitar sofrer consequências diretas da guerra na Síria.</p>
Líbano	<p>Defesa do xiismo e consolidação da influência Regional controlada pelo Irão.</p> <p>Evitar que os conflitos sectários se alastrem ao seu país.</p> <p>Evitar a entrada de refugiados.</p>
Hezbollah	<p>Manter a aliança com o Irão e evitar o seu enfraquecimento.</p> <p>Evitar que Israel legitime a ocupação judaica dos montes Golã.</p>

b) Atores de Oposição ao Regime Sírio

Atores	Objetivos
Arábia	Afirmar-se como representante sunita.
Saudita	Vencer a influência do seu rival xiita (Irão).
Liga Árabe	Manter forças externas à região fora da Síria. Impedir que o conflito evolua para uma guerra árabe.
EUA	Não perder a influência na região. Opor-se aos interesses estratégicos da Rússia. Democratização da região. Conter, limitar e influenciar o apoio iraniano.
UE	Ter uma Turquia estável e evitar problemas no Mediterrâneo. Evitar que o conflito se torne transnacional de cariz <i>jihadista</i> , alastrando-se às comunidades que vivem na Europa, dando voz aos extremismos adormecidos. Democratização da região.
Turquia	Afirmar-se como representante sunita e relevante no mundo muçulmano. Conter aspirações de autonomia dos curdos. Afastar a instabilidade das suas fronteiras e evitar o número de refugiados. Manter a aproximação à UE e à Organização do Tratado do Atlântico Norte.
Israel	Ocupação judaica do monte Golã. Evitar pressão nuclear do Irão.

Fonte: Elaboração própria com base em Vieira, R. e Rodrigues, T. (2014). *O conflito da Síria: As Dinâmicas de Globalização, Diplomacia e Segurança*.